III 24.123/2

Curs universitar

Dana Apostol Tofan

în lumina Codului administrativ

Drept administrativ

Volumul II • Ediţia 5

Editura C. H. Beck

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBL. CENTR. UNIV.
„M.EMINESCU" IAȘI
ȘTIINȚE ECONOMICE
III 24.123

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II 24.123
ACU1872

CURS UNIVERSITAR

Drept administrativ

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TOFAN (înainte de căsătorie, **APOSTOL**), **DANA**

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea din Bucureşti, specializarea Drept economic-administrativ 1985; atestat în specializarea Drept (1991-1992); doctor în drept – Drept administrativ (2000).

Specializări, documentări şi participări la reuniuni internaţionale: seminarul Salzburg, Austria (1990); Institutul Regional de Administraţie din Metz, Franţa (1991-1992); participare la al XIV-lea Congres internaţional de drept comparat cu raportul *„L'administration informelle"*, Atena, Grecia (1994); participare la cursul organizat de Comitetul Helsinki Olandez, *„Protecţia internaţională a drepturilor omului şi sistemele juridice interne"*, Haga, Olanda (1994); profesor invitat la Univ. Paris I Pantheon Sorbona, Franţa (1996); participare la a XI-a ediţie a Zilelor juridice franco-române, cu raportul *„Fonction publique et Convention européenne des droits de l'homme"* (colab.), Strasbourg, Franţa (1999); participare la al XXV-lea Congres internaţional de ştiinţe administrative, cu raportul *„Delegarea legislativă în România. Analiză comparativă în raport cu statele occidentale"* (colab.), Atena, Grecia (2001); vizită de lucru la Univ. din Florida, Dep. de ID, Talahassee, S.U.A. (2003); participare la a XIII-a ediţie a Zilelor juridice franco-române, cu raportul *„Le partenariat public privé"*, Paris, Lille, Franţa (2005); participare la Întrunirea anuală a coord. programului Socrates-Erasmus: Girona, Spania (2002), Brno, Cehia (2004), Rotterdam, Olanda (2005), Copenhaga, Danemarca (2006); profesor invitat la Univ. Paris I Pantheon Sorbona, Franţa (2007); participare la Conferinţa regională privind *„Administrative Law and Administrative Jurisdiction"*, Dubrovnik, Croaţia (2009); vizită de lucru/expert cheie al Grupului de lucru al U.C.R.A.P./M.A.I. pentru elaborarea Proiectului de Cod administrativ, Paris, Franţa (2011) şi Berlin, Germania (2011); profesor invitat la Facultatea de drept a Univ. din Sao Paolo, Brazilia (2011); participare la Colocviul C.E.R.C.C.L.E. al Univ. din Bordeaux, cu raportul *„La régionalisation en Roumanie"*, Bordeaux, Franţa (2014); moderator/Colocviul OLA: *„L'impact de la régionalisation, de l'intercommunalité et de la métropolisation sur les autorités locales, régionales et centrales en Europe"*, Bratislava, Slovacia (2016); participare la conferinţa „Recontres de la SLC: Dialogue franco-roumain" cu raportul: *Déclarations de patrimoine et d'interet des acteurs publics*, Paris, Franţa (2017); participare la Workshop doctoral, cooperare Departamentul de ştiinţe juridice al Universităţii din Florenţa şi Facultatea de drept din U.B., Florenţa, Italia (2019).

Activitate: inspector/C.P.J. Ialomiţa (1985-1987); cercetător ştiinţific la I.C.J. „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române (1987 şi în prezent cu 1/2 normă); Facultatea de Drept a Universităţii din Bucureşti: asistent universitar (1992-1995); lector universitar (1995-2001); conferenţiar universitar (2001-2005); profesor universitar (2005 şi în prezent); conducător de doctorat (2007 şi în prezent). Director al SDD din Univ. Bucureşti (U.B.) din 2012. Secretar ştiinţific şi prodecan al Facultăţii de Drept a U.B. (2001-2008); membru al Senatului U.B. (2004-2008, 2011-2015; 2015-2019); avocat în Baroul Bucureşti; profesor asociat la Colegiul juridic franco-român de studii europene (1995-2015); membru al Comisiei de Ştiinţe Juridice şi Administrative a C.N.E.A.A. (2002-2005); secretar general al ISA „Paul Negulescu" (din 1995); redactor A.U.B., seria Drept (2009-2019); secretar de redacţie la revista I.C.J. „Studii de Drept Românesc" (1988-2006); membru în Colegiul de redacţie al revistei „Curierul Judiciar" (din 2002); consultant juridic Phare-armonizarea legislaţiei româneşti în domeniul transporturilor la legislaţia europeană (1995-1998); membru în comisii ale M.J. pentru redactarea unor proiecte de acte normative (1999); consultant juridic pentru Iris Center România (2001 şi 2002); consultant juridic pentru I.P.P. (2004 şi 2005); consultant juridic pentru British Council în programul Y.P.S. (2004); expert în Grupul de lucru pentru elaborarea Codului administrativ al României, pentru M.A.I. (2008-2010); director de grant al Academiei Române (2003); membru în contract de grant C.N.C.S.I.S. al U.B.B. Cluj (2008-2011); tutore în Echipa de proiect, în Programul „Parteneriatul universitar în cercetare – un pas înainte spre o şcoală postdoctorală a viitorului", cofinanţat din F.S.E. prin P.O.S.D.R.U. 2007-2013, beneficiar Univ. din Craiova, parteneri U.B. şi U.L.B.S. (2010-2013); consultant juridic pentru IHS ROMÂNIA, în proiectul U.N.P.D. Moldova – Evaluarea descentralizării proprietăţii (2011-2012); expert cheie în echipa Proiectului *„Un cadru legislativ mai coerent pentru o administraţie publică mai eficientă"*, cod SMIS 2989, finanţat din F.S.E. prin P.O.D.C.A. pentru elaborarea *Proiectului Codului administrativ al României*, beneficiar U.C.R.A.P./M.A.I. (2011); membru în *grupul de lucru* pentru clarificarea cadrului privind controlul calităţii tezelor de doctorat şi etica cercetării ştiinţifice (12.2015-1.2016); expert în proiectul *„Consolidarea cadrului pentru creşterea calităţii serviciilor publice şi pentru sprijinirea dezvoltării la nivel local (SPC) cod – SIPOCA 9"* cofinanţat din FSE prin POCA (11.2016-11.2017); preşedinte Comisia de evaluare a înalţilor funcţionari publici (6.02.2018 şi în prezent); membru al Grupului de lucru pentru elaborarea Codului de procedură administrativă – DGAP al MDRAP (9.08.2018 şi în prezent).

Publicaţii: monografie: Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice (1999); Drept administrativ I (2003, 2008, 2014, 2018, 2020); Drept administrativ II (2004, 2009, 2015, 2017); Instituţii administrative europene (2006); coautor: Constituţia României, comentariu pe articole (2008, 2019); 109 studii, articole, documentare şi cronici, publicate în reviste de specialitate de prestigiu; 15 recenzii şi note de lectură; numeroase comunicări prezentate la manifestări ştiinţifice interne şi internaţionale.

RMF 5

Dana Apostol Tofan

Drept administrativ

Actul administrativ • Contenciosul administrativ
Domeniul public • Răspunderea administrativă

Volumul II • Ediţia 5

867816

0 000008 69266 BCU IAŞI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Editura C.H. Beck
Bucureşti 2020

ACU
S.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI
ȘTIINȚE ECONOMICE
19.07.2021

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenţia că, potrivit art. 14 şi 196 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe, republicată, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de legea menţionată, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare sau cu amendă. Prin reproducere, conform legii, se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace şi sub orice formă.

Nu vă faceţi părtaşi la distrugerea cărţii!

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU şi este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Drept administrativ. Volumul II. Ediția 5
Dana Apostol Tofan

Copyright © 2004, 2009, 2015, 2017, 2020 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck.
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuţie în străinătate aparţin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
APOSTOL-TOFAN, DANA
Drept administrativ / Dana Apostol Tofan. - Ed. a 5-a, rev. - Bucureşti : Editura C.H. Beck, 2020-
2 vol.
ISBN 978-606-18-0993-6
Vol. 2. : Actul administrativ, Contenciosul administrativ, Domeniul public, Răspunderea administrativă. - 2020. - Conţine bibliografie. -
ISBN 978-606-18-1045-1

34

Editura C.H. Beck
Str. Calea Plevnei nr. 172 Et. 3, sector 1, Bucureşti
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.73
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Andreea Negoi

Cuprins

Cuvânt-înainte ..... **XI**

Abrevieri ..... **XIII**

Actul administrativ **1**
Prelegerea I. Activitatea autorităţilor administraţiei publice **1**
§1. Aspecte generale 1
§2. Actele juridice din administraţia publică 3
§3. Operaţiunile administrative din administraţia publică 5

Prelegerea II. Definiţia, trăsăturile şi clasificarea actelor administrative **9**
§1. Clarificări terminologice 9
§2. Definiţia şi trăsăturile actului administrativ 10
§3. Clasificarea actelor administrative 17

Prelegerea III. Condiţiile de valabilitate a actelor administrative **21**
§1. Legalitatea şi oportunitatea actelor administrative 21
§2. Forma şi procedura emiterii actelor administrative 25

Prelegerea IV. Efectele juridice ale actelor administrative. Metodologia elaborării actelor administrative normative **36**
§1. Efectele juridice ale actelor administrative 36
§2. Momentul intrării în vigoare a actelor administrative 39
§3. Metodologia elaborării actelor administrative normative 42
§4. Întinderea efectelor juridice produse de actele administrative 45

Prelegerea V. Suspendarea şi revocarea actelor administrative **47**
§1. Suspendarea actelor administrative 47
§2. Revocarea actelor administrative 51
§3. Excepţii de la principiul revocării 53

Prelegerea VI. Anularea şi inexistenţa actelor administrative **60**
§1. Anularea actelor administrative 60
§2. Inexistenţa actelor administrative 69

Prelegerea VII. Contractele administrative **72**
§1. Evoluţia doctrinei cu privire la teoria contractelor administrative 72
§2. Definiţia şi trăsăturile contractului administrativ 75

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

§3. Regimul juridic aplicabil contractului administrativ 77
§4. Evoluţia legislaţiei privind soluţionarea litigiilor în materie 79
Repere bibliografice (Actul administrativ) **81**

Contenciosul administrativ **92**
Prelegerea VIII. Controlul asupra administraţiei publice; controlul administrativ-jurisdicţional **92**
§1. Consideraţii generale. Forme de control 92
§2. Controlul parlamentar 94
§3. Controlul administrativ 94
§4. Controlul administrativ-jurisdicţional 97

Prelegerea IX. Instituţia contenciosului administrativ: evoluţia legislaţiei şi aspecte de drept comparat **105**
§1. Consideraţii generale. Aspecte terminologice 105
§2. Aspecte de drept comparat 106
§3. Evoluţia legislaţiei în domeniu 107

Prelegerea X. Condiţii ale acţiunii directe în contencios administrativ: să fie un act administrativ; să vatăme un drept sau un interes legitim **115**
§1. Consideraţii generale 115
§2. Condiţia ca actul atacat să fie un act administrativ 116
§3. Condiţia ca actul atacat să vatăme un drept sau un interes legitim 125

Prelegerea XI. Condiţii ale acţiunii directe în contencios administrativ: actul să emane de la o autoritate publică; să fie îndeplinită procedura prealabilă; acţiunea să fie introdusă în termen **130**
§1. Condiţia ca actul atacat să emane de la o autoritate publică 130
§2. Condiţia îndeplinirii procedurii prealabile 133
§3. Condiţia ca acţiunea să fie introdusă în termen 139

Prelegerea XII. Actele administrative exceptate de la controlul în contencios administrativ **143**
§1. Evoluţia legislaţiei în materie 143
§2. Actele care privesc raporturile cu Parlamentul 145
§3. Actele de comandament cu caracter militar 148
§4. Alte categorii de acte exceptate datorită naturii lor până în 2018 149
§5. Recursul paralel. Evoluţia doctrinei şi legislaţiei în materie 151
§6. Recursul paralel potrivit Legii nr. 29/1990. Implicaţii asupra actualei reglementări 152
§7. Recursul paralel potrivit Legii nr. 554/2004 154

Prelegerea XIII. Aspecte procedurale privind instituţia contenciosului administrativ (I) **157**
§1. Consideraţii introductive 157
§2. Sesizarea instanţei de contencios administrativ 157
§3. Judecata în fond şi soluţiile ce pot fi date 166

Prelegerea XIV. Aspecte procedurale privind instituţia contenciosului administrativ (II) **172**
§1. Judecata în recurs. Căi extraordinare de atac. Executarea hotărârilor judecătoreşti 172
§2. Excepţia de nelegalitate 178
Repere bibliografice (Contenciosul administrativ) **183**

Domeniul public **205**
Prelegerea XV. Apariţia şi dezvoltarea teoriei domeniului public **205**
§1. Evoluţia doctrinei cu privire la teoria domeniului public 205
§2. Cele patru teorii ale doctrinei interbelice 210
§3. Doctrina franceză şi doctrina germană în materie 212

Prelegerea XVI. Delimitarea domeniului public de domeniul privat. Reflectarea ideii de bun domenial în legislaţia românească. Regimul constituţional al proprietăţii **215**
§1. Delimitarea domeniului public de domeniul privat 215
§2. Evoluţia legislaţiei româneşti în materie 217
§3. Fundamente constituţionale actuale ale proprietăţii 220
§4. Regimul constituţional al proprietăţii private. Succinte consideraţii 221

Prelegerea XVII. Delimitarea proprietăţii publice. Corelaţia proprietate publică – domeniu public **224**
§1. Regimul constituţional al proprietăţii publice 224
§2. Corelaţia proprietate publică-domeniu public 228
§3. Definiţia dreptului de proprietate publică 230
§4. Obiectul proprietăţii publice. Delimitarea de domeniul privat 231
§5. Sfera bunurilor proprietate publică 233
§6. Modalităţi de dobândire a dreptului de proprietate publică 234
§7. Stingerea şi apărarea dreptului de proprietate publică 236

Prelegerea XVIII. Regimul juridic aplicabil domeniului public. Criteriile de domenialitate publică **237**
§1. Definiţia şi trăsăturile domeniului public 237
§2. Particularităţile domeniului public 239
§3. Criteriile de domenialitate publică 242

Prelegerea XIX. Sfera domeniului public potrivit Legii fondului funciar. Inventarierea şi transferul bunurilor domeniale. Clasificarea bunurilor domeniului public **247**
§1. Sfera domeniului public potrivit Legii fondului funciar 247
§2. Inventarierea bunurilor domeniale 250
§3. Transferul bunurilor domeniale 253
§4. Clasificarea bunurilor domeniului public potrivit doctrinei 257

Prelegerea XX. Modalităţile de exercitare a dreptului de proprietate publică. Concesiunea bunurilor proprietate publică **259**
§1. Darea în administrare. Închirierea. Darea în folosinţă gratuită 259
§2. Evoluţia instituţiei concesiunii şi a legislaţiei în materie 262
§3. Definiţia, obiectul şi părţile contractului de concesiune de bunuri publice 265
§4. Procedura concesionării bunurilor proprietate publică 268
§5. Încheierea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică 269
§6. Încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică 271

Prelegerea XXI. Regimuri domeniale speciale. Parteneriatul public-privat **273**
§1. Consideraţii generale 273
§2. Regimul domenial special al fondului funciar 274
§3. Regimul domenial special al protecţiei mediului 275
§4. Regimul domenial special al patrimoniului cultural mobil 276
§5. Regimul domenial special al protejării monumentelor istorice 279
§6. Parteneriatul public-privat 280
Repere bibliografice (Domeniul public) **284**

Răspunderea administrativă **296**
Prelegerea XXII. Răspunderea administrativă. Aspecte generale. Răspunderea administrativ-disciplinară **296**
§1. Răspunderea administrativă. Aspecte generale 296
§2. Definiţia şi trăsăturile răspunderii administrativ-disciplinare 299
§3. Sancţiunile administrativ-disciplinare. Reguli procedurale 303

Prelegerea XXIII. Răspunderea administrativ-contravenţională: evoluţia legislaţiei în materie şi aspecte de drept comparat **306**
§1. Evoluţia legislaţiei în perioada interbelică 306
§2. Evoluţia legislaţiei în perioada postbelică 308
§3. Evoluţia legislaţiei în perioada postdecembristă 312

Prelegerea XXIV. Definiţia şi trăsăturile contravenţiei. Regimul actelor normative ce reglementează contravenţii **315**
§1. Definiţia contravenţiei 315
§2. Trăsăturile contravenţiei 317
§3. Regimul aplicabil actelor normative ce reglementează contravenţii 322

Prelegerea XXV. Sancţiunile contravenţionale **325**
§1. Consideraţii generale. Clasificarea sancţiunilor contravenţionale 325
§2. Avertismentul 328
§3. Amenda contravenţională 330
§4. Prestarea unei activităţi în folosul comunităţii 332
§5. Sancţiunile contravenţionale complementare 334

Prelegerea XXVI. Subiectele răspunderii contravenţionale şi cauzele care o înlătură 336
§1. Subiectele răspunderii contravenţionale 336
§2. Cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei 340
§3. Cauzele care înlătură răspunderea contravenţională 346

Prelegerea XXVII. Procedura aplicării sancţiunilor contravenţionale 350
§1. Consideraţii generale 350
§2. Constatarea contravenţiei 350
§3. Aplicarea sancţiunii contravenţionale 356
§4. Exercitarea căilor de atac 358
§5. Executarea sancţiunilor contravenţionale 362
§6. Procedura aplicării sancţiunii prestării unei activităţi în folosul comunităţii 363

Prelegerea XXVIII. Răspunderea administrativ-patrimonială 366
§1. Evoluţia teoriei cu privire la răspunderea administrativ-patrimonială 366
§2. Fundamente constituţionale şi legale ale răspunderii administrativ-patrimoniale 367
§3. Definiţia şi formele răspunderii administrativ-patrimoniale 371
Repere bibliografice (Răspunderea administrativă) 377

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuvânt-înainte

În această nouă ediție a volumului al doilea am promovat aceleași schimbări de fond pe care le-am adus primului volum.

În raport cu ediția anterioară am restructurat reperele bibliografice, pe care le-am grupat la sfârșitul celor patru instituții fundamentale analizate pe parcursul celor 28 de prelegeri, câte săptămâni are un an universitar: *actul administrativ*, *contenciosul administrativ*, *domeniul public* și *răspunderea administrativă*.

Conținutul ediției anterioare a fost supus, ca și în cazul primului volum, unui proces de sinteză, fiind înlăturate informații considerate mai puțin relevante, iar la unele titluri și subtitluri am intervenit cu adaptări necesare. Mai mult decât atât, am intervenit și asupra temelor prelegerilor, în sensul că am restrâns teoria actelor exceptate de la controlul în contencios administrativ într-o singură prelegere și, corelativ, am dezvoltat procedura contenciosului administrativ dintr-o prelegere în cuprinsul a două prelegeri distincte.

În timp ce prelegerile consacrate actului administrativ nu au suferit modificări esențiale, aflându-ne încă în așteptarea Codului de procedură administrativă, analiza instituției contenciosului administrativ a fost adaptată modificărilor legislative aduse de Legea nr. 212/2018, cele două instituții aflându-se într-o permanentă simbioză.

Și instituția domeniului public a suferit mutații legislative, Codul administrativ completând dispozițiile Codului civil deja analizate în ediția anterioară, înglobând și dezvoltând substanțial dispozițiile Legii nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, dar introducând și noi prevederi, precum cele referitoare la exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau unităților administrativ-teritoriale.

Răspunderea administrativă este analizată din perspectiva noului temei legislativ, fiind consacrată în Partea a VII-a a Codului administrativ. Prevederile acestuia își pun amprenta atât asupra răspunderii administrativ-disciplinare cât și asupra răspunderii administrativ-patrimoniale.

În ce privește răspunderea administrativ-contravențională, Codul administrativ rezumându-se să trimită la legislația specifică, dreptul comun în materie, O.G. nr. 2/2001 este analizată din perspectiva modificărilor aduse prin Legea nr. 203/2018 privind măsuri de eficientizare a achitării amenzilor contravenționale.

Autoarea

La elaborarea prezentei ediții s-a folosit material documentar publicat până la data de 1 noiembrie 2020.

BCU "ION CREANGĂ" UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

A.U.B. Drept	- Analele Universităţii Bucureşti, Seria Drept
alin.	- alineat(ul)
art.	- articol(ul)
C.adm.	- Codul administrativ (O.U.G. nr. 57/2019, în vigoare de la 5 iulie 2019)
C.civ.	- Codul civil (Legea nr. 287/2009, în vigoare de la 1 octombrie 2011)
C.pen.	- Codul penal (Legea nr. 286/2009, în vigoare de la 1 februarie 2014)
C.proc.civ. din 1865	- Codul de procedură civilă din 1865 (în prezent abrogat)
C.proc.civ.	- Codul de procedură civilă (Legea nr. 134/2010, în vigoare de la 15 februarie 2013)
C.proc.fisc.	- Codul de procedură fiscală (Legea nr. 207/2015, în vigoare de la 1 ianuarie 2016)
Constituţia	- Constituţia României, republicată
CEDO	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CGMB	- Consiliul General al Municipiului Bucureşti
CJUE	- Curtea de Justiţie a Uniunii Europene
CNSAS	- Consiliul Naţional pentru Studierea Arhivelor Securităţii
D.C.C.	- Decizia Curţii Constituţionale
Dreptul	- revista „Dreptul”
ed.	- ediţia
Ed.	- editura
H.G.	- hotărârea Guvernului
I.C.C.J.	- Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie
lit.	- litera
loc. cit	- loc citat
M.Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
n.n.	- nota noastră
O.G.	- ordonanţa Guvernului
O.U.G.	- ordonanţa de urgenţă a Guvernului
op. cit.	- opera citată

PCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PPP	- parteneriat public-privat
p.	- pagina
pct.	- punct
s.n.	- sublinierea noastră
UNBR	- Uniunea Națională a Barourilor din România
urm.	- următoarele
vol.	- volum(ul)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Actul administrativ

Prelegerea I
Activitatea autorităţilor administraţiei publice

§1. Aspecte generale

Într-o succesiune firească a studiului **Dreptului administrativ**, continuăm analiza întreprinsă în primul volum cu privire la ***organizarea administraţiei publice*** şi ***personalul din administraţie*** cu prezentarea ***activităţii autorităţilor administraţiei publice***, **actul administrativ** constituind nucleul central al cercetării.

De altfel, dintre toate *instituţiile fundamentale ale dreptului administrativ*, **teoria generală a actului administrativ**, ca formă principală de activitate a autorităţilor administraţiei publice a suferit cele mai puţine modificări în ultimii 30 de ani.

În timp ce *doctrina* în materie a evoluat în mică măsură, iar *legislaţia* este relativ limitată, *jurisprudenţa* instanţelor de contencios administrativ ce exprimă în esenţă controlul judecătoresc asupra actelor administrative a cunoscut în ultimele trei decenii o dinamică tot mai accentuată.

Codul administrativ adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019 a introdus unele prevederi utile în clarificarea unor aspecte legate de analiza actului administrativ, precum definirea *cvorumului* sau a *majorităţilor* şi a consacrat prevederi distincte actelor administrative adoptate de diferitele categorii de autorităţi ale administraţiei publice, inclusiv cele privind funcţionarii publici. Dar reglementarea principalelor aspecte ce caracterizează regimul juridic aplicabil actelor administrative, sistematizată într-un Cod de procedură administrativă, este în continuare aşteptată.

La începutul anilor 2000 au fost adoptate unele acte normative cu incidenţă în activitatea autorităţilor administraţiei publice vizând: *transparenţa decizională în administraţia publică* (Legea nr. 52/2003), *liberul acces la informaţiile de interes public* (Legea nr. 544/2001), *reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor* (O.G. nr. 27/2002) precum şi *procedura aprobării tacite* (O.U.G. nr. 27/2003). Aceste reglementări ar putea fi reunite într-o formulare generală, sub denumirea simbolică de acte normative aflate în slujba cetăţeanului, a societăţii civile, inclusiv datorită faptului că, la rândul lor, au generat numeroase acţiuni în instanţa de contencios administrativ.

Dacă adăugăm şi *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, republicată, ce conţine principalele reguli privind elaborarea actelor administrative normative, considerăm că sunt create *premisele dezvoltării şi regândirii teoriei actului administrativ.*

Evoluţia doctrinei cu privire la actul administrativ este influenţată decisiv de problemele apărute în *practica administrativă*, adică în activitatea autorităţilor administraţiei publice şi, mai ales, în *jurisprudenţa administrativă*. O jurisprudenţă

vastă a instanţelor de contencios administrativ reflectă o administraţie cu multiple deficienţe, dar şi o legislaţie pe măsură.

În prezent, cel mai mare număr de dosare se află în instanţele de contencios administrativ şi, uneori, judecătorii specializaţi în acest tip de litigii, aglomeraţi cu o diversitate de speţe reuşesc cu dificultate să se descurce în hăţişul legislaţiei aplicabile. Alteori, dimpotrivă, judecătorii se pot afla în faţa unui veritabil vid legislativ urmărind să soluţioneze litigiile, prin raportare la principiile generale ale dreptului public sau chiar la elemente tradiţionale din doctrina administrativă.

În absenţa unui *Cod de procedură administrativă*, o construcţie teoretică de anvergură se dovedeşte totuşi lipsită de o bază legislativă adecvată, şi doar adoptarea unei asemenea reglementări ar putea conduce spre o viziune corectă şi consolidată a *teoriei actului administrativ*.

De altfel, extrapolând, problema **actelor juridice** în general, şi nu doar a **actelor administrative**, are legătură cu toate ramurile dreptului, fiind firesc ca ea să preocupe nu numai fiecare ramură a dreptului în parte, ci să constituie totodată obiectul unor încercări de generalizare, în cadrul *teoriei generale a dreptului*.

În ce priveşte definiţia actelor juridice, optăm pentru o definiţie sintetică şi convingătoare ,formulată în urmă cu peste şase decenii, dar perfect adaptabilă zilelor noastre. *„Actele juridice reprezintă acele manifestări de voinţă făcute în scopul de a produce efecte juridice, a căror realizare este garantată prin forţa de constrângere a statului, în condiţiile prevăzute de normele juridice în vigoare"* (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 8).

O definiţie mai amplă regăsim la autorul unei remarcabile monografii interbelice privind *contenciosul administrativ*, de care teoria *actului administrativ* este indisolubil legată. Astfel, *actele juridice* erau privite *ca „acele manifestări de voinţă făcute cu intenţia de a produce efecte juridice, ce puteau consta în crearea, modificarea sau suprimarea de reguli sau situaţiuni juridice sau de drepturi subiective, precum şi în atribuirea în favoarea unor indivizi determinaţi a unor anumite situaţiuni juridice generale şi legale"* (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 15).

În cazul *actelor administrative*, specie a *actelor juridice*, elementul de distincţie îl reprezintă *autoritatea emitentă*, după cum vom arăta ulterior.

Din perspectiva *autorităţii emitente*, un cunoscut autor interbelic identifica două categorii de acte ale administraţiei, şi anume: ***acte juridice*** şi ***acte materiale*** (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 293).

Pentru acest autor, ***activitatea de administrare*** însemna a face acte juridice care stabilesc drepturi şi obligaţii persoanelor publice şi particularilor, pe de-o parte, dar şi a realiza operaţiunile materiale impuse de satisfacerea interesului general.

În perioada postbelică, *activitatea organelor administraţiei de stat* se caracteriza prin ***acte juridice, acte cu caracter politic, fapte materiale juridice şi operaţiuni materiale tehnice,*** categorii identificate şi de doctrina actuală (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 293).

Toate aceste patru categorii de activităţi sunt denumite, generic, mai ales în lucrările de ştiinţa administraţiei şi „**fapte administrative**", denumire ce cuprinde toate manifestările juridice şi nejuridice prin care administraţia publică înfăptuieşte activitatea de conducere, de organizare a aplicării şi de aplicare în concret a legilor (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 15 şi urm.).

O viziune integratoare regăsim şi la un alt specialist care distinge între ***forme concrete de realizare a activităţii executive producătoare de efecte juridice***, şi anume: *actele administrative*, *contractele administrative*, *actele civile*, *actele de dreptul muncii* şi *faptele juridice materiale* şi ***forme ale activităţii executive care nu produc efecte juridice proprii***, şi anume: *operaţiunile tehnico-administrative* şi *actele exclusiv politice ale organelor administrative* (*I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 9).

Producerea de efecte juridice presupune naşterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice, iar în cadrul activităţii autorităţilor administraţiei publice, locul central îl ocupă **actele administrative**.

În ce priveşte *contractele administrative*, enumerate printre *formele producătoare de efecte juridice*, acestea nu au fost admise de regulă, în sfera formelor de activitate a organelor administraţiei de stat, în perioada postbelică, cu excepţia unei singure autoare, profesoara Valentina Gilescu, care a reluat şi susţinut existenţa lor în anii '70, teorie preluată şi dezvoltată ulterior şi de autorul acestor afirmaţii (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 3 şi urm.).

Esenţa fenomenului administrativ statal este dată de esenţa valorilor pe care le are de înfăptuit, iar realizarea lor concretă, până la faptul material, presupune, obiectiv, pe lângă *acte juridice* şi *operaţiuni*, fapte care nu au un astfel de caracter. Prin urmare, autorităţile administraţiei publice îşi concretizează activitatea fie în *forme producătoare de efecte juridice proprii*, prin care schimbă ceva din ordinea juridică existentă, fie în *forme care nu sunt concepute şi realizate cu acest scop nemijlocit*, cum ar fi operaţiunile, faptele direct productive etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 6).

După *regimul juridic aplicabil* sunt identificate două categorii de forme concrete de activitate a autorităţilor administraţiei publice, şi anume: *forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere* (actul administrativ, contractul administrativ, operaţiunea administrativă) şi *forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere* (actele juridice încheiate în baza capacităţii civile de către autorităţile administraţiei publice, operaţiunile tehnico-administrative şi operaţiunile direct productive) (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 8; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 278).

§2. Actele juridice din administraţia publică

Autorităţile administraţiei publice îşi concretizează, deci, activitatea în mai multe **categorii de acte juridice**, calificate în mod diferit în doctrina postbelică.

Astfel, un autor avea în vedere două categorii, la acea vreme, şi anume: *acte de drept administrativ* realizate de organe ale administraţiei de stat în baza atribuţiilor de autoritate cu care sunt învestite şi *acte de drept civil*, acte realizate de aceleaşi

organe în calitate de persoane juridice, încredinţate cu administrarea unei părţi determinate din fondul proprietăţii de stat (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 37).

Un deceniu mai târziu, un alt autor identifica trei categorii de acte juridice ale administraţiei de stat, şi anume: *actul administrativ*, *actul juridic unilateral ce nu realizează puterea de stat* (sesizări, oferte de încheieri de contracte etc.) şi *actul contractual* cu precizarea, în cazul celui din urmă, că uneori poartă denumirea de *contract administrativ* (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 209 şi urm.).

Într-o a treia opinie, îndrăzneaţă la acea epocă – aparţinând profesoarei Valentina Gilescu – în sfera actelor juridice ale organelor administraţiei de stat trebuiau incluse şi *contractele administrative*, categorie distinctă pe de-o parte, de *actul administrativ*, iar pe de altă parte, de *actul contractual*, în sensul dreptului comun.

Aceste clasificări, se apreciază în doctrina postdecembristă, reflectă gradul de evoluţie a gândirii juridice din momentul elaborării lor, dezvoltarea fenomenului administrativ statal şi implicit a formelor de activitate ale autorităţilor administraţiei publice determinând o permanentă evoluţie a doctrinei administrative (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 9).

Din această perspectivă, acelaşi autor consideră că sensul noţiunii de **act administrativ**, avut în vedere de art. 52 din Constituţia României, republicată ar trebui să includă atât *actul unilateral*, cât şi *contractul administrativ*, aşa cum este interpretată aceeaşi noţiune şi în doctrina franceză.

După cum vom constata ulterior, analizând *contenciosul administrativ* în prelegerile consacrate acestei instituţii, actuala lege în materie lărgeşte definiţia *actului administrativ*, asimilând acestuia şi *contractul administrativ*, poziţia exprimată de doctrină devenind, între timp, text de lege.

În ce priveşte sintagma **contract administrativ**, care va constitui obiect de cercetare în detaliu, într-o prelegere viitoare, aceasta preia trăsături definitorii ale *actului de drept administrativ* şi, respectiv, ale *actului de drept civil*, fără a se identifica însă cu niciunul dintre acestea.

Tot în doctrina actuală, pornind de la premisa că majoritatea *actelor juridice* care intervin în activitatea autorităţilor administraţiei publice o formează *actele administrative* ce au un caracter unilateral, o autoare adaugă acestora şi *contractele administrative* supuse şi ele unui regim de putere, precum şi *contractele civile*, încheiate de autorităţile administraţiei publice, în calitatea lor de persoane juridice de drept civil, supuse regimului de drept comun (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 294).

Într-o altă formulare, dar exprimând în esenţă acelaşi punct de vedere, se susţine că activitatea administraţiei, ca orice tip de activitate umană, se poate exprima prin două forme: prin *acte* şi prin *fapte*. Administraţia publică, ca specie a vieţii publice, realizează două categorii de acte juridice: *acte specifice administraţiei, prin care se obiectivează esenţa acesteia din punct de vedere al obiectivului, mijloacelor şi regimului (actele administrative sau contractele administrative) şi acte prin care administraţia se comportă ca orice subiect de drept, în relaţie cu alte subiecte de*

drept (*contractele civile*), acte emise în regim de drept comun (*V. Vedinaş*, op. cit., 2020, p. 345).

În dreptul public, apreciază un alt autor, *actele juridice ale administraţiei*, prin care se creează sau se constată anumite situaţii juridice, se permit sau se interzic, anumite activităţi sunt manifestări de voinţă unilaterală. În aceste *acte juridice publice*, manifestarea unilaterală de voinţă din partea organului competent al statului produce efecte juridice. Actele juridice publice creează fie *situaţii juridice generale, obiective, impersonale*, fie *situaţii juridice individuale subiective* (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 122).

După criteriul *modului în care se manifestă voinţa autorităţii administraţiei publice* distingem: **actul juridic unilateral** (*actul de drept administrativ* şi *actul juridic ce nu realizează putere publică*) şi **actul juridic bi sau multilateral** (*contractul de drept civil* şi *contractul administrativ*).

După criteriul *regimului juridic aplicabil* distingem: **acte ce se realizează, în principal, într-un regim de putere publică** (*actele administrative* şi *contractele administrative*) şi **acte ce se realizează, în principal, într-un regim de drept civil** (*actele unilaterale ce nu realizează puterea publică* şi *contractele axate pe ideea de persoană juridică*) (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 11).

Dreptul administrativ este interesat în primul rând, de studiul *actelor unilaterale administrative* şi al *contractelor administrative*, ca forme juridice ale administraţiei publice ca activitate, ce pot fi exprimate şi prin sintagma *actele administrative*, fiind vorba de *sensul larg* al acestei noţiuni.

§3. Operaţiunile administrative din administraţia publică

Pe lângă acte juridice, la nivelul autorităţilor administraţiei publice mai întâlnim şi **fapte materiale**, care nu concretizează o voinţă juridică, de unele dintre acestea legea atrăgând însă producerea unor efecte juridice. Ponderea activităţii autorităţilor administraţiei publice o reprezintă asemenea fapte materiale, cea mai mare parte a personalului din administraţie având ca sarcini de serviciu efectuarea diferitelor **operaţiuni administrative** sau, după caz, a celor **materiale**.

Semnificaţia deosebită a *operaţiunilor administrative* a fost sesizată în doctrina postbelică, pornind de la premisa că doar acestea permit emiterea şi realizarea în fapt a actelor administrative. Teoretizarea însă a fost apreciată ca extrem de dificilă, chiar mai dificilă decât a actelor administrative, datorită mai ales marii lor diversităţi (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 284).

În doctrina postbelică, *operaţiunile administrative* erau privite ca *fapte materiale* săvârşite de organele administrative pentru executarea în concret a legilor şi celorlalte acte juridice emise de organele statului pe baza lor, distingându-se de *actele juridice* prin faptul că nu erau, prin conţinutul lor, manifestări de voinţă făcute cu scopul de a produce efecte juridice (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 211 şi urm.).

Pe lângă acestea, acelaşi autor mai identifică şi aşa-numitele *operaţiuni de tehnică administrativă*, tot *fapte materiale*, care nu sunt însă săvârşite în realizarea puterii de

stat şi deci nu fac parte din administraţia de stat. În sfârşit, este evocată şi categoria *operaţiunilor direct productive*, diferită de celelalte două categorii prin faptul că reprezintă fapte direct productive, producând bunuri materiale sau prestând anumite servicii materiale (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 214).

Prin asemenea operaţiuni se asigură transpunerea în practică atât a actelor juridice ale autorităţilor administraţiei publice, cât şi a legilor în baza cărora sunt emise actele juridice respective sau, după caz, în limitele legii, se prestează servicii publice. *Operaţiunile administrative* sunt supuse, într-o administraţie ce are la bază criterii ştiinţifice, unui permanent proces de raţionalizare şi perfecţionare, în special prin introducerea tehnicilor moderne de evidenţă şi informare, ce contribuie la eliminarea clasicelor operaţii de tehnică administrativă, fără a putea fi însă vreodată înlăturată deplin activitatea omului (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 13).

Operaţiunile şi faptele materiale ale autorităţilor administraţiei publice sunt clasificate în doctrina actuală în: **operaţiuni tehnico-administrative** (de *putere*, de *administraţie internă*, ce pot fi la rândul lor *producătoare de efecte juridice* şi *neproducătoare de efecte juridice*); **operaţiuni de realizare a serviciilor publice** (în domenii variate) şi **operaţiuni tehnico-materiale** (în domeniul economic şi industrial) (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 13 şi urm.).

Operaţiunile şi faptele materiale ale autorităţilor administraţiei publice se delimitează de actele juridice ale autorităţilor administraţiei publice prin anumite *trăsături comune*. Sub acest aspect, vom reţine în primul rând că ele sunt activităţi materiale şi nu manifestări exprese de voinţă de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii, iar în al doilea rând faptul că ele intervin, de regulă, în legătură cu emiterea şi executarea actelor juridice ale autorităţilor administraţiei publice. În plus, mai precizăm faptul că efectele juridice pe care le produc operaţiunile administrative nu se datorează voinţei ce se află la baza realizării lor, ci voinţei legii, care prevede posibilitatea sau, după caz, necesitatea acestora.

Astfel, în unele cazuri, legea este cea care atribuie efecte juridice unor *fapte materiale*, caracterizate ca transformări în lumea materială înconjurătoare datorate producerii de efecte juridice, independent de existenţa unei manifestări de voinţă în acest scop. În plus, nu doar *acţiunea*, ci şi *inacţiunea* poate determina anumite modificări în lumea materială, poate produce efecte juridice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 295).

Faptele materiale juridice pot fi licite, apărând ca acţiuni permise, conforme cu legea şi interesele statului, *şi ilicite*, aflate în contradicţie cu legea şi interesele statului şi deci nepermise de normele juridice în vigoare (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 295; *T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 14).

Trebuie precizat, însă, că putem de vorbi de caracterul *licit* sau *ilicit* al *faptelor juridice* numai atunci când ele sunt acţiuni umane. Nu putem vorbi, în schimb, de caracterul ilicit al unor evenimente naturale, care, de asemenea, se încadrează în această categorie (*I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 14).

Indiferent de caracterul lor licit sau ilicit, deosebirea între aceste *fapte juridice materiale* şi *actele juridice* este limpede: în cazul actelor juridice, efectul juridic este consecinţa directă a unei manifestări de voinţă, pe când în cazul faptelor juridice materiale, el se produce chiar în lipsa unei manifestări de voinţă, cu condiţia ca un fapt cu o obiectivitate proprie, de cele mai multe ori o transformare sau o pierdere în lumea materială, să se fi produs în condiţiile prevăzute de lege (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 14 şi urm.).

Dacă în *dreptul civil* avem *fapte civile*, după cum subliniază un alt autor, tot aşa, în dreptul administrativ, avem *fapte administrative*, fapte care, fără deosebire că sunt săvârşite (în cazul acţiunilor) ori nesăvârşite (în cazul inacţiunilor), aparţin atât funcţionarilor publici, cât şi particularilor, împărţindu-se în două categorii: *fapte administrative licite* şi *fapte administrative ilicite* (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 497).

Un alt autor distinge *faptele administrative* şi *operaţiunile tehnico-administrative*, de *actele administrative*, ca forme de activitate a autorităţilor administraţiei publice, şi defineşte *faptele administrative* ca fiind acţiuni sau inacţiuni ilicite, săvârşite sau nesăvârşite de autorităţile administraţiei publice şi de funcţionarii acestora, precum şi de persoanele fizice sau juridice, *în scopul de a produce efecte juridice, a naşte, modifica sau stinge drepturi şi obligaţii* (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 215).

Se apreciază în continuare că soluţionarea litigiilor izvorâte din fapte administrative ilicite este, de regulă, de competenţa instanţelor judecătoreşti de drept comun, menţionând ca o excepţie posibilitatea de a ataca în contencios administrativ *refuzul nejustificat al unei autorităţi administrative de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut în lege*, prevăzut în art. 1 din Legea contenciosului administrativ, refuz pe care îl califică drept *fapt administrativ*, inacţiune ilicită a autorităţii administrative (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 215).

Un asemenea punct de vedere trebuie nuanţat, deoarece cea mai mare parte a doctrinei califică atât *refuzul nejustificat* de soluţionare a unei cereri, cât şi *soluţionarea cu tardivitate* a cererii sau *lipsa oricărui răspuns*, ca **acte administrative asimilate**, ceea ce contează în acest caz fiind cererea introdusă în vederea recunoaşterii unui drept sau unui interes legitim, care se concretizează întotdeauna într-un act administrativ.

Refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri privind un drept subiectiv (sau un interes legitim, potrivit art. 52 din Constituţia revizuită – *n.n.*) sau *tăcerea autorităţii administrative* în legătură cu o astfel de cerere prezintă semnificaţia unui act administrativ supus controlului judecătoresc, potrivit Legii contenciosului administrativ, caracter ce derivă din principiul legalităţii care guvernează activitatea autorităţilor administraţiei publice (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 319).

Întocmai ca şi *actele administrative* – se mai apreciază în doctrină – *produce efecte juridice* şi *tăcerea unui organ al administraţiei publice* la o cerere care i-a fost adresată, şi, de asemenea, *refuzul unui organ al administraţiei publice* de a satisface o pretenţie juridică a unei persoane, refuz prin care se aduce atingere unui drept al acelei persoane (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 62).

La rândul lor, **operaţiunile tehnico-administrative** reprezintă acţiuni realizate în principal de autorităţile administraţiei publice şi de funcţionarii acestora, prin care se ajunge la adoptarea sau la aplicarea actelor administrative, asemenea activităţi putând fi desfăşurate şi la nivelul unor servicii care aparţin puterii legislative sau judecătoreşti, dar ca activităţi complementare (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 215).

Operaţiunile administrative au fost definite ca reprezentând activităţile tehnico-materiale realizate de administraţia publică în vederea elaborării, adoptării sau executării actelor administrative sau în vederea atribuirii, încheierii şi executării contractelor administrative. Ele pot interveni în faza de pregătire a emiterii actelor administrative, în faza de emitere a acestora sau în faza lor de executare. În ce priveşte contractele administrative, realizarea studiilor de oportunitate care stau la baza deciziei de a concesiona un bun proprietate publică, redactarea documentaţiilor de atribuire, organizarea licitaţiilor publice etc. reprezintă astfel de operaţiuni administrative (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 181).

Potrivit doctrinei tradiţionale, *operaţiunile tehnico-administrative* se caracterizează prin următoarele **trăsături**: sunt săvârşite numai de autorităţi ale administraţiei publice; reprezintă o formă concretă de realizare a administraţiei publice şi sunt reglementate, în principal, de dreptul administrativ (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 18).

Într-o viziune mai apropiată realităţilor actuale, sunt identificate următoarele **trăsături** ale operaţiunilor administrative: ele pot să intervină în toate fazele procedurale necesare pentru emiterea sau adoptarea şi executarea actelor administrative; adeseori, ele constituie veritabile condiţii de valabilitate pentru actele administrative şi contractele administrative; ele reprezintă fapte materiale şi nu manifestări exprese de voinţă făcute cu intenţia de a produce efecte juridice, dar mai ales, operaţiunile administrative nu pot forma obiectul unei acţiuni directe în instanţa de contencios administrativ (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 182 şi urm.).

În ce priveşte **actele cu caracter exclusiv politic**, acestea emană, de regulă, de la autorităţile administraţiei publice centrale, reprezentând declaraţii de voinţă prin care se afirmă anumite principii directoare sau se precizează atitudinea pe care autorităţile emitente o adoptă în conducerea statului. Asemenea acte prezintă un caracter proclamativ, eficienţa lor avându-şi izvorul în prestigiul şi autoritatea morală a autorităţilor emitente (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 295).

Sub aspectul titulaturii lor, **actele politice** poartă denumirea de declaraţii, mesaje, note diplomatice, comunicate etc. (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 203).

În activitatea executivă se întâlnesc, uneori, alături de actele juridice şi de actele cu caracter politic, şi acte care urmăresc atât producerea unor efecte politice, cât şi producerea unor efecte juridice, motiv pentru care au fost calificate ca fiind *acte cu caracter mixt* (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 204).

În esenţă, activitatea care contează la nivelul oricărei autorităţi a administraţiei publice – de la Preşedinte sau Guvern la primarul unei comune sau consiliul local al acesteia – este activitatea care se concretizează în *acte producătoare de efecte juridice*, fie *administrative*, ce constituie regula, fie *civile*, ce constituie excepţia.

Prelegerea II
Definiţia, trăsăturile şi clasificarea actelor administrative

§1. Clarificări terminologice

După cum aflăm din doctrina interbelică, noţiunea de *act* provine de la latinescul *actum*, însemnând *a lucra*, *a face*, *a acţiona* (*M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 182).

Legislaţia, practica judiciară şi literatura de specialitate nu întrebuinţează o terminologie unitară pentru denumirea principalului *act juridic emis de autorităţile administraţiei publice* (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 27).

Astfel, în doctrina administrativă s-au utilizat de-a lungul timpului mai multe expresii pentru a desemna *actele juridice ale autorităţilor administraţiei publice*.

Potrivit unei opinii exprimate în doctrina interbelică, în îndeplinirea atribuţiilor sale esenţiale de aplicare a legii, organul executiv face o serie de acte care nu au toate aceeaşi natură, nici aceeaşi însemnătate şi valoare juridică, nici acelaşi câmp de aplicare, ele delimitându-se în: *acte administrative propriu-zise*, *acte administrative cu caracter jurisdicţional* şi *acte administrative cu caracter pregătitor* (*C. Teodorescu*, op. cit., 1929, p. 376).

În orice caz, pentru a fi valabil, actul administrativ trebuia să se bazeze pe un text de lege sau regulament şi să fie îmbrăcat cu toate formele legale, el având drept scop înfăptuirea şi bunul mers al serviciilor publice şi exercitându-se asupra unor funcţionari, instituţiuni, particulari sau bunuri, care – potrivit unei terminologii din trecut – purtau numele de *materii administrative* (*M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 182).

În opinia unui alt mare specialist al vremii, trebuia făcută distincţie între *actele puterii executive în raporturile cu Parlamentul*, pe de-o parte, şi *actele puterii executive în raporturile cu cetăţenii*, pe de altă parte (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 290).

La rândul lor, *actele puterii executive în raporturile cu cetăţenii* erau împărţite în două categorii: *acte de autoritate* şi *acte de gestiune* (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 304; *M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 182).

Actele de autoritate reprezentau acele manifestări de voinţă ale autorităţilor administrative competente, prin care se creau situaţii juridice noi, supuse regimului de drept public, în timp ce **actele de gestiune** reprezentau acele manifestări de voinţă ale autorităţilor administrative competente prin care se urmărea crearea unor situaţii juridice cu caracter patrimonial, supuse regimului de drept privat.

Prin urmare, *actele de autoritate* sau de *putere publică* erau *acte unilaterale*, în timp ce *actele realizate de administraţie*, ca gestionar al patrimoniului statului, judeţului sau comunei erau *acte patrimoniale*, contractuale, deci *bilaterale*, presupunând două manifestări de voinţă (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 296).

În general, se poate susţine că teza *actelor administrative de autoritate* şi, respectiv, *de gestiune* a fost larg răspândită în doctrina europeană a perioadei interbelice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 21).

B.C.U. „M.EMINESCU" IAŞI
ŞTIINŢE ECONOMICE

Şi în doctrina postdecembristă unii autori de drept administrativ analizează **actul administrativ**, ţinând cont de această delimitare (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 4 şi urm.; *I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 76 şi urm.; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 187 şi urm.; *V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 374 şi urm.).

În doctrina postbelică, sub aspect terminologic s-au utilizat două noţiuni: **act administrativ** şi **act de drept administrativ** (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 305).

Autorul monografiei intitulată chiar *Actele de drept administrativ* considera că termenul de *act administrativ* prezenta inconvenientul de a nu evoca destul de clar ideea că un asemenea act este supus unui regim juridic diferit de cel al unui *act civil al administraţiei de stat*, deoarece formularea *act administrativ* duce cu gândul la orice act al unui organ al administraţiei de stat, şi nu doar la un act prin care acest organ îşi impune pe cale unilaterală voinţa (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 34 şi urm., nota 3).

Într-o opinie mai nuanţată, pornind de la premisa că noţiunea de *act administrativ* pune accentul pe *ideea de activitate*, în timp ce noţiunea de *act de drept administrativ* evocă *ideea de regim juridic aplicabil*, se susţine că utilizarea unei noţiuni sau a alteia rămâne la latitudinea legiuitorului sau doctrinarului, în funcţie de conţinutul de idei pe care urmăreşte să-l evoce (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 23 şi urm.).

Deoarece legislaţia în vigoare, pornind de la dispoziţiile constituţionale (art. 52 şi art. 126), foloseşte noţiunea de *act administrativ*, în doctrină se recomandă *utilizarea generală a acestei sintagme pentru a asigura o exprimare juridică corectă şi univocă* (*Al.-S. Ciobanu*, op. cit., 2015, p. 35).

§2. Definiţia şi trăsăturile actului administrativ

Deşi definiţiile formulate de-a lungul vremii în doctrină nu au fost identice sub aspectul *formei*, ele s-au caracterizat printr-un fond comun de idei ce se regăseşte la toţi specialiştii în materie. Indiferent de numărul de trăsături identificate din definiţia formulată de un autor sau altul, acestea prezintă, în esenţă, aceeaşi semnificaţie.

În doctrina interbelică, actele administrative au fost definite ca reprezentând „acele acte juridice care sunt săvârşite de organele publice, care au, după legislaţiunea Statului, calitatea de organe administrative şi care consistă în manifestaţiuni sau declaraţiuni de voinţă făcute cu intenţiunea de a produce un efect juridic" (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 143).

În cel mai complex Tratat de drept administrativ al doctrinei postdecembriste, *actul administrativ* este privit ca reprezentând *forma juridică principală a activităţii organelor administraţiei publice, care constă într-o manifestare unilaterală şi expresă de voinţă de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanţelor judecătoreşti* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 25).

Pe aceeaşi linie de idei, într-o exprimare mai sintetică, actul administrativ a fost definit şi ca o *manifestare unilaterală şi expresă de voinţă a unei autorităţi publice,*

în principal, a unei autorităţi a administraţiei publice, în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 307).

Definiţii similare pe fond, cu unele diferenţe de nuanţă, se regăsesc la majoritatea autorilor de drept administrativ. În esenţă, spre orice definiţie din doctrină ne-am îndrepta, actul administrativ este privit ca o *„manifestare unilaterală de voinţă..."*, fiind vorba de altfel, de o trăsătură a sa, enumerată de toţi specialiştii.

Art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 a stabilit o semnificaţie diferită – mai ales sub acest din urmă aspect – pentru noţiunea de **act administrativ** pe care l-a definit ca reprezentând *„actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice"*.

Art. 2 alin. (1) lit. c^1) din acelaşi act normativ asimilează *actelor administrative* (în sensul acestei legi – *n.n.*) şi *„contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice"* la care pot fi adăugate şi *alte categorii de contracte administrative prevăzute prin legi speciale.* Dincolo de constatarea că, de fapt, legiuitorul nu oferă o definiţie a contractului administrativ, ci doar o enumerare a patru categorii de contracte administrative, la care legi speciale mai pot adăuga şi altele este important că toate aceste contracte sunt asimilate actelor administrative.

Or, caracteristica esenţială a *contractelor administrative* o reprezintă existenţa unui *„acord de voinţă"* prin participarea a cel puţin două părţi, trăsătură ce intră în contradicţie cu caracteristica esenţială a *actului administrativ* de a fi o *manifestare **unilaterală** de voinţă.* Chiar dacă asimilarea contractului administrativ se face potrivit Legii contenciosului administrativ, menţinerea definiţiei tradiţionale a actului administrativ ar putea conduce la constatarea neconstituţionalităţii asimilării operate de legiuitorul organic, în raport cu art. 52 alin. (1) din Constituţie ce consacră *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică* utilizând noţiunea de *act administrativ.*

Mai mult decât atât, art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală garantează *controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice*, pe calea *contenciosului administrativ*, cu două excepţii – asupra cărora vom reveni – fără a utiliza noţiunea de *contracte administrative ale autorităţilor administraţiei publice.*

În consecinţă, definiţia doctrinară a actului administrativ ar trebui reconsiderată prin lărgirea semnificaţiei noţiunii de **act administrativ** utilizată de legiuitorul constituant, identificând un *sens larg* şi respectiv, un *sens restrâns* al noţiunii de *act administrativ*, pornind de la trăsătura esenţială a acestuia – de a se concretiza într-o *manifestare de voinţă.*

În *sens larg*, **actul administrativ** reprezintă o *manifestare unilaterală de voinţă sau un acord de voinţă, aparţinând, în principal, unei autorităţi a administraţiei publice – în care o parte este întotdeauna o autoritate publică – fie de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii, fie de a satisface un interes general, de a*

presta un serviciu public, de a efectua o lucrare publică sau de a pune în valoare un bun public, în realizarea puterii publice, sub controlul de legalitate al instanțelor judecătorești.

În *sens restrâns*, **actul administrativ** reprezintă o *manifestare unilaterală și expresă de voință, în principal, a unei autorități a administrației publice de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul de legalitate al instanțelor judecătorești.*

Datorită diversității de definiții cu privire la *administrația publică* și, implicit, la noțiunea de *act administrativ*, în doctrină nu există unanimitate de opinii în ce privește *numărul, denumirea* și *conținutul trăsăturilor actului administrativ.* Dar anumite elemente comune, cu unele diferențe de formulare, elemente esențiale însă pentru delimitarea actelor administrative de celelalte acte juridice ale autorităților administrației publice, precum și de operațiunile administrative se regăsesc la toți autorii, și anume: *sunt acte juridice, sunt manifestări unilaterale de voință, sunt emise în realizarea puterii publice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 25 și urm).

De altfel, **trăsăturile actului administrativ** sunt privite ca acel ansamblu de însușiri care determină includerea acestuia în categoria actelor juridice, dar îl diferențiază de alte specii de acte juridice aparținând diverselor ramuri de drept (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 29).

Sub aspect formal-material sunt identificate următoarele **trăsături ale actului administrativ**: *este forma juridică principală a activității autorităților administrației publice, este o voință juridică unilaterală, este emis în realizarea puterii publice* și *are un regim juridic specific, în centrul căruia se află Legea contenciosului administrativ* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 28 și urm.).

1. Actul administrativ este forma juridică principală a activității autorităților administrației publice.

Actul administrativ reprezintă una din formele cu semnificație juridică prin care autoritățile administrației publice își realizează competența și, implicit, sarcinile ce le revin (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 29).

Potrivit unei poziții tradiționale, ponderea actelor administrative în sfera formelor de activitate ale administrației publice sporește pe măsură ce urcăm în ierarhia sistemului organizării administrației publice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 305; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 183; *V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 349).

Desigur, un asemenea punct de vedere nu poate ignora actuala configurație a sistemului organizării administrației publice caracterizat prin absența subordonării autorităților locale în raport cu autoritățile centrale. Astfel, deși de regulă, atenția doctrinarilor se apleacă cu prioritate asupra actelor administrative ale autorităților administrației publice centrale, la rândul lor, autoritățile administrației publice locale adoptă un număr considerabil de acte administrative producătoare de efecte juridice aflate în principal, sub *controlul de legalitate al prefectului.*

2. Actul administrativ reprezintă o voinţă juridică unilaterală.

Analiza acestei trăsături se raportează la *sensul restrâns* al noţiunii de act administrativ. Caracteristica definitorie a manifestării de voinţă din actele administrative este unilateralitatea acesteia. Caracterul *unilateral* reprezintă acea calitate a actului administrativ potrivit căreia el este emis fără participarea sau consimţământul subiectelor de drept cărora le este destinat sau cu privire la care generează drepturi sau obligaţii (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 63).

Totodată, este necesar să existe o deplină concordanţă între voinţă, scopul manifestării de voinţă şi efectele pe care legea i le recunoaşte. Când nu există o asemenea concordanţă, suntem în prezenţa unui *fapt juridic material*, a unei *operaţiuni administrative* sau a unui *act politic* (*I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 10).

Prin identificarea acestei trăsături se urmăreşte, pe de-o parte, includerea actului administrativ în sfera actelor juridice, iar pe de altă parte, delimitarea lui de operaţiunile administrative sau tehnico-productive (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 30).

Actul administrativ apare ca *exteriorizarea voinţei interne* a unei structuri administrative de a produce efecte juridice, ea trebuind să fie *expresă*, *neîndoielnică* în a schimba ceva din ordinea juridică existentă până în momentul manifestării ei.

Cu alte cuvinte, după cum pe bună dreptate s-a specificat în doctrina postbelică, un act administrativ nu poate cuprinde o rugăminte, o constatare, o părere sau expresia unui sentiment, ci numai o *voinţă*, ce trebuie să aibă drept scop producerea în mod direct de anumite efecte juridice şi să se manifeste printr-un fapt material pentru a putea fi cunoscută (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 222 şi urm.).

Faţă de această trăsătură a actului administrativ, în practica administrativă s-au ridicat în timp, unele probleme, cum ar fi:

a) Emiterea actului administrativ cu participarea mai multor persoane fizice

Majoritatea actelor administrative concretizează decizii ale unor *organe colegiale* (Guvern, consiliu local etc.), fiind vorba despre rezultatul votului persoanelor care compun aceste organe, potrivit *cvorumului* prevăzut de lege. Faţă de această realitate, s-a pus problema de a şti dacă acordul de voinţă care intervine în vederea emiterii actului administrativ nu este de natură a înlătura caracterul său unilateral. Acesta nu decurge din numărul de persoane fizice care participă la adoptarea sa, ci din faptul că acele persoane fizice acţionează în vederea realizării *competenţei organului administrativ*. De altfel, numărul de persoane care participă la adoptarea unui act administrativ nu are relevanţă pentru calificarea acestuia ca *act unilateral* sau, după caz, *bi-* sau *multilateral*. E posibil ca actul să aibă caracter contractual, deşi este emis de o singură persoană care reprezintă un organ de conducere unipersonală, cum ar fi, de exemplu, primarul (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 32).

Cu alte cuvinte, în acest caz, manifestările de voinţă ale subiectelor participante *converg spre acelaşi efect juridic*, în final realizându-se o singură voinţă juridică (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 308).

b) Emiterea actului administrativ cu participarea mai multor autorităţi publice, respectiv a unei structuri administrative şi a unei structuri nestatale

În această situaţie, este vorba despre caracterul unor hotărâri comune, putându-se întâlni diferite ipoteze: acte ale unor autorităţi ale administraţiei publice situate la acelaşi nivel, acte ale unor autorităţi ale administraţiei publice situate la niveluri ierarhice diferite şi acte comune ale unor autorităţi ale administraţiei publice şi ale unor structuri nestatale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 32).

Şi faţă de aceste tipuri de acte, în doctrină s-a susţinut constant că ne aflăm în prezenţa unui act unilateral şi nu a unui act contractual, deoarece „acordul de voinţă" dintre o structură administrativă şi alt subiect de drept intervine, ca şi în situaţia anterioară, pentru a realiza o singură voinţă juridică.

c) Emiterea actului administrativ la cererea prealabilă

Această situaţie se întâlneşte frecvent în practică, autorităţile administraţiei publice fiind sesizate în mod obişnuit cu cereri din partea altor subiecte de drept (*V. Vedinaş*, op. cit., 2020, p. 351).

În acest caz vom distinge între două ipoteze: atunci când *cererea prealabilă aparţine chiar organului emitent* şi este adresată organului ierarhic superior şi atunci când *cererea prealabilă aparţine unui alt subiect de drept care urmează să fie beneficiarul actului administrativ* respectiv (*A. Iorgovan,* op. cit., 2005, p. 33).

În primul caz, vor fi puse în discuţie *condiţiile procedurale de emitere a unui act administrativ.* În ce priveşte această ipoteză, în doctrină s-a mai susţinut că într-o astfel de situaţie este vorba, de fapt, despre solicitarea unui acord prealabil sau unei aprobări din partea organului ierarhic superior, în realitate, aflându-ne în prezenţa *actelor administrative complexe* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 308, nota 3).

În al doilea caz, *cererea prealabilă* are doar valoarea unei condiţii prevăzute de lege pentru ca actul administrativ să fie emis. Spre exemplu, de regulă, autorizaţiile emise în baza unei *cereri prealabile* nu creează, nu modifică sau sting o situaţie juridică individuală, ci atribuie beneficiarului lor o situaţie juridică generală, adică o serie de drepturi şi obligaţii, dinainte stabilite pe cale generală de lege, existând însă şi cazuri când are loc chiar constituirea unor situaţii juridice subiective, neprecizate în textul legii, cum ar fi o autorizaţie de exercitare a unei meserii, care precizează obiectul de activitate, locul de exercitare etc. (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 58).

Faţă de evoluţia practicii administrative, în doctrină s-a pus problema de a şti *care este semnificaţia juridică a renunţării beneficiarului la exerciţiul dreptului sau chiar la dreptul conferit de actul respectiv.* Cu alte cuvinte, s-a pus problema dacă, în acest caz, actul administrativ mai produce efecte juridice sau dacă renunţarea beneficiarului reprezintă o modalitate de încetare a producerii de efecte juridice.

Potrivit unei poziţii majoritare se consideră că renunţarea beneficiarului actului nu reprezintă, în sine, o modalitate de încetare a efectelor actului administrativ, deoarece în cazul actului administrativ este vorba de o manifestare unilaterală de voinţă a organului administrativ, manifestarea de voinţă a celui interesat nefiind „încorporată" în structura actului. În acelaşi timp, se susţine că, odată ce poziţia beneficiarului

actului este adusă la cunoştinţa organului emitent, acesta are obligaţia de a o examina şi de a emite actul de revocare (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 34).

Într-o opinie mai tranşantă, se susţine că *renunţarea beneficiarului* la exerciţiul dreptului sau chiar la acesta *nu afectează valabilitatea actului*, ci el continuă să producă efecte juridice până în momentul revocării sale de către organul emitent (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 308 şi urm.; *I. Iovănaş*, op. cit., 1977, p. 215).

Este o poziţie confirmată şi de legislaţie. Spre exemplu, prin O.U.G. nr. 94/2014 privind modificarea şi completarea Legii educaţiei naţionale nr. 1/2011, precum şi modificarea O.U.G. nr. 75/2005 privind asigurarea calităţii educaţiei s-a introdus următoarea prevedere: *„Titularul unui titlu ştiinţific poate solicita Ministerului Educaţiei şi Cercetării renunţarea la titlul în cauză. În acest caz Ministerul Educaţiei şi Cercetării ia act de renunţare printr-un ordin de revocare emis în acest scop. Actul administrativ constatator al titlului ştiinţific se anulează de la data emiterii ordinului de revocare. Procedura de renunţare la titlu, precum şi cea privind anularea actului administrativ constatator al titlului ştiinţific se aprobă prin ordin al ministrului educaţiei şi cercetării"* [art. 168 alin. (7^1) şi (7^2)]. Precizarea are în vedere titlul de doctor care, potrivit art. 168 alin. (7) *„(...) se atribuie prin ordin al ministrului educaţiei, cercetării, tineretului şi sportului, după validarea tezei de doctorat de către CNATDCU"*.

Dincolo de confuzia pe care o face legiuitorul între revocare şi nulitate, asupra căreia vom reveni, ministerul de resort nu a aprobat nici până în prezent Ordinul prin care să stabilească normele metodologice de aplicare a acestor prevederi. În realitate, în cazul în care există suspiciuni de încălcare a eticii academice cu privire la o diplomă de doctor, simpla solicitare de renunţare la beneficiul acesteia apare ca insuficientă, fiind necesară constatarea săvârşirii abaterilor de către structura cu atribuţii în validarea tezelor de doctorat. Sunt aspecte ce ar trebui clarificate în viitorul Cod de procedură administrativă, prin norme cu caracter general.

3. Actul administrativ este emis numai în realizarea puterii publice.

Actul administrativ concretizează voinţa autorităţii administrative ca subiect de drept învestit cu putere publică. Din această trăsătură rezultă *obligativitatea* actelor administrative şi *executarea lor din oficiu*, caracteristici analizate de unii autori ca trăsături distincte ale actelor administrative (*I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 17 şi urm.; *A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 6).

Obligativitatea actelor administrative, ca trăsătură distinctă, trebuie înţeleasă sub mai multe aspecte: *actul administrativ este obligatoriu pentru toate subiectele de drept* care intră sub incidenţa dispoziţiilor sale; *actul administrativ este obligatoriu pentru autoritatea emitentă*; *actul administrativ este obligatoriu şi pentru autoritatea administrativă ierarhic superioară* celei emitente, situaţie în care trebuie făcută distincţie între actele administrative normative şi actele administrative individuale (*I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 17 şi urm.; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 309; *L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 321; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 183 şi urm.).

Caracterul **executoriu al actului administrativ** se datorează faptului că este emis de o autoritate a administrației publice, învestită cu aptitudinea de a face actul, ceea ce îi conferă valoare obligatorie pentru orice persoană fizică și juridică căreia i se adresează (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 310; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 185).

4. Actul administrativ are un regim juridic specific, în centrul căruia se află Legea contenciosului administrativ.

Această trăsătură permite diferențierea actului administrativ emis în principal de autoritățile administrației publice, de actele de autoritate specifice altor categorii de autorități publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 36).

Regimul juridic apare ca o rezultantă a trăsăturilor caracteristice, a condițiilor de valabilitate și controlului actului administrativ (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 311).

Există acte administrative exceptate de la controlul în contencios administrativ, dar există și acte administrative aparținând altor autorități publice decât cele ale administrației publice, care pot face obiectul unor acțiuni în contencios administrativ, concluzie la care am ajuns cercetând problema *sferei administrației publice potrivit art. 52 din Constituția republicată*, în a treia prelegere a primului volum.

Datorită numărului mare și diversității situațiilor în care sunt angajate organele administrației publice, și actele administrative poartă *denumiri diferite*, adecvate fiecărei situații în parte (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 68).

În primul volum, pe măsură ce am analizat *autoritățile administrației publice*, am făcut referire și la *actele juridice* ale acestora, numite **decrete** în cazul Președintelui României, **hotărâri** și **ordonanțe**, în cazul Guvernului, **ordine** în cazul prefectului, **hotărâri** în cazul consiliilor locale și consiliilor județene, **dispoziții** în cazul primarului și președintelui consiliului județean.

Și totuși, cercetarea activității administrației publice și, implicit, a jurisprudenței administrative care reflectă viciile acesteia ne arată că Președintele României poate emite și *decizii* potrivit unor prevederi din *Regulamentul de organizare și funcționare al Administrației Prezidențiale* publicat pe site-ul instituției. Spre exemplu, potrivit art. 10 alin. (3) din Regulament: *„Delegarea funcției de ordonator principal de credite și ordonator de credite delegat se face prin Decizie a Președintelui României"*, or, *decizia* nu este menționată în art. 100 din Constituția României, republicată, printre *actele Președintelui*, ci doar *decretul*.

Totodată, Guvernul poate adopta *Memorandumuri* prin care să stabilească anumite sarcini cu caracter obligatoriu pentru autorități administrative, documente ce întrunesc trăsăturile actului administrativ la o analiză mai detaliată, dar care nu sunt menționate în art. 108 din Constituție printre *actele Guvernului*, acesta referindu-se exclusiv la *hotărâri* și *ordonanțe*.

Și autoritățile administrației publice locale, la rândul lor, nu încheie doar acte administrative purtând exclusiv denumirile consacrate prin Codul administrativ, dacă ar fi să amintim în acest context cu titlu de exemplu, *autorizațiile de construire* emise de primari sau de președinții de consilii județene, în condițiile stabilite de Legea

nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcţii, republicată, cu modificările şi completările ulterioare.

În consecinţă, calificarea unui act juridic ca fiind un act administrativ nu este influenţată doar de denumirea sa, ci, mai ales, de întrunirea trăsăturilor esenţiale pe care acesta trebuie să le îndeplinească. Două caracteristici sunt dominante: necesitatea ca actul să producă efecte juridice, să schimbe ceva din ordinea juridică existentă, precum şi necesitatea emiterii actului de o autoritate publică, în semnificaţia conferită acestei noţiuni de Legea contenciosului administrativ.

§3. Clasificarea actelor administrative

În ce priveşte *clasificarea actelor administrative*, în doctrină se regăsesc mai multe variante, efect firesc al concepţiilor diferite asupra conţinutului şi sferei actului administrativ, implicit cu privire la administraţia publică (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 38).

Doctrina administrativă nu a arătat un interes prea ridicat *clasificărilor posibile ale actelor administrative*, în comparaţie cu civiliştii, de pildă, apreciază un autor. Clasificările sunt puţine şi, de cele mai multe ori, lipsite de rigoarea necesară ori de importanţa practică pentru care au fost teoretizate (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 41).

În consens cu o asemenea poziţie, credem că trebuie acordată atenţie clasificărilor care prezintă semnificaţie în practica administrativă şi, implicit, în jurisprudenţă, dar, în egală măsură, analiza acestora trebuie adaptată la *dinamica administraţiei publice* şi a *„răspunsului" instanţei de contencios administrativ* în faţa evoluţiei acesteia.

După categoria autorităţii de la care emană delimităm: acte ale autorităţilor administraţiei publice centrale, acte ale autorităţilor administrative autonome centrale, acte ale autorităţilor de stat în teritoriu, acte ale autorităţilor administraţiei publice locale, acte ale altor autorităţi publice, acte ale structurilor private, în baza împuternicirii date prin lege sau de o autoritate publică (acte prin delegaţie).

După competenţa materială a autorităţii emitente delimităm: *acte administrative cu caracter general* ale autorităţilor administraţiei publice cu competenţă materială generală, pe de-o parte, şi *acte administrative de specialitate* ale autorităţilor administraţiei publice cu competenţă materială specială, pe de altă parte.

După competenţa teritorială a autorităţii emitente delimităm: *acte administrative ale autorităţilor administraţiei publice centrale*, ce produc efecte pe întreg cuprinsul ţării, pe de-o parte şi *acte administrative ale autorităţilor administraţiei publice locale*, ce produc efecte în limitele unităţii administrativ-teritoriale în care funcţionează autorităţile care le emit, pe de altă parte.

Aplicarea în spaţiu a unui act administrativ nu corespunde însă întotdeauna cu competenţa teritorială a organului emitent. Astfel, *actele individuale* se aplică numai în cazuri strict determinate, în timp ce, în legătură cu *actele normative*, se poate prevedea ca acestea să se aplice numai pe anumite porţiuni de teritoriu, şi nu pe întreg teritoriul în care este competent organul emitent (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 73).

Cea mai importantă clasificare din perspectiva semnificației pe care i-o acordă chiar Legea contenciosului administrativ are drept criteriu ***gradul de întindere a efectelor juridice*** după care delimităm *actele administrative normative* de *actele administrative individuale* la care unii autori adaugă și *actele administrative cu caracter intern.*

Actele administrative normative conțin reguli generale și impersonale, asemeni legilor, se adresează tuturor, oricine putând intra sub incidența lor la un moment dat, spre deosebire de **actele administrative individuale**, care se adresează unor persoane fizice sau juridice determinate sau vizează situații determinate.

Într-o viziune inspirată din doctrina franceză se propune drept criteriu de distincție al acestei clasificări, criteriul *determinabilității persoanelor cărora li se aplică*, pornind de la premisa că un *act normativ* (regulament) are o aplicabilitate generală, asupra unui număr nedeterminat de persoane, pe când *actul individual* (neregulamentar) produce efecte asupra unui număr relativ restrâns și determinat de subiecți de drept (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 60 și urm.).

Normele pe care le conțin *actele administrative normative* pot fi onerative, prohibitive sau permisive. Cazurile când un act administrativ conține numai norme de un anumit fel sunt rare (*I. Iovănaș*, op. cit., 1997, p. 21).

De asemenea, în cazul *actelor administrative normative*, gradul de generalitate diferă, în sensul că *unele norme privesc orice persoană aflată în țară*, indiferent de cetățenie (de exemplu, regulile privind circulația pe drumurile publice), *alte norme se adresează numai cetățenilor români* (de exemplu, normele cu privire la dreptul de a alege și de a fi ales în organele reprezentative), în timp ce *altele privesc categorii determinate de persoane*, cum sunt normele care se aplică personalului didactic etc. (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 71).

Importanța distincției între actele administrative normative și actele administrative individuale constă în faptul că **niciodată actele individuale nu pot încălca actele normative** (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 71).

În plus, amintim că doar *actele administrative normative* pot constitui izvoare ale dreptului administrativ.

La rândul lor, ***după conținutul efectelor***, **actele administrative individuale** pot fi: *acte prin care se stabilesc drepturi sau obligații determinate pentru subiectul căruia i se adresează*, *acte de atribuire a unui statut personal*, *acte de aplicare a constrângerii administrative* și *acte cu caracter jurisdicțional.*

În ce privește prima categorie, eliberarea unora dintre ele depinde de aprecierea autorității emitente, în schimb emiterea altora este obligatorie, dacă sunt îndeplinite condițiile legii, ca de exemplu, autorizația de construire (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 312).

Prin *actele de atribuire a unui statut personal* se recunoaște o activitate anterioară a persoanelor în favoarea cărora se emit și li se conferă un complex de drepturi, în condițiile cerute de lege, fiind vorba, spre exemplu, despre o diplomă de absolvire, un permis de conducere, o decizie de pensionare etc.

Actele de aplicare a constrângerii administrative se caracterizează prin faptul că instituie constrângerea administrativă sub forma sancțiunii, exemplul tipic constituindu-l *procesul-verbal de constatare și de sancționare a unei contravenții.*

Actele administrative cu caracter jurisdicțional, de care ne vom ocupa pe larg în contextul analizei controlului exercitat asupra administrației publice și, implicit, a controlului administrativ jurisdicțional, reprezintă *acte administrative tipice, întotdeauna motivate, care, în cazuri riguros determinate de lege, soluționează cu forță de adevăr legal și după o procedură bazată pe principiile independenței și contradictorialității, litigii apărute la nivelul administrației active.*

Deși aparent simplă sub aspect doctrinar, *delimitarea actelor administrative normative de cele individuale* ridică adesea probleme în jurisprudență, existând situații în care calificarea acestora devine extrem de dificilă.

O atenție specială ar impune în opinia noastră și categoria *actelor administrative cu caracter intern*, adesea ignorată, dar care la rândul ei poate naște litigii specifice în instanța de contencios administrativ.

Actele administrative cu caracter intern, după cum o sugerează și denumirea, sunt cele care se aplică, de regulă, în interiorul unui organ al administrației publice, producând efecte față de personalul acestuia, funcționari publici sau angajați contractuali. Este vorba, în general, despre acte numite *regulamente de ordine interioară* sau *circulare*. Fiind vorba de *acte producătoare de efecte juridice*, acestea pot aduce atingere unui drept sau unui interes legitim al unei persoane căreia i se aplică, aflată în raporturi administrative cu autoritatea respectivă, ridicându-se inevitabil problema *termenului* în care pot fi atacate, față de dispozițiile speciale ale Legii contenciosului administrativ.

Printr-o *soluție de principiu adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal din 22 octombrie 2012*, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că *actele emise de conducătorii autorităților publice centrale prin care se aprobă, spre exemplu, structura organizatorică, statul de funcții sau regulamentul de organizare și funcționare a instituției* (acte cu caracter intern – *n.n.*) *sunt acte cu caracter individual, fiind emise în baza delegării atribuite emitentului prin hotărâre a Guvernului, pentru punerea în executare și aplicarea în concret a dispozițiilor legale cu forță juridică superioară, ceea ce face ca publicarea acestora în Monitorul Oficial să nu fie obligatorie.* Este o soluție criticată de doctrină din perspectiva faptului că, întinderea efectelor juridice produse de asemenea acte diferă, în funcție de gradul lor de generalitate. Există acte interne cu caracter *general, normativ* (regulamente de organizare și funcționare, regulamente pentru desfășurarea unor activități etc.), dar și acte interne cu caracter *individual* (numirea în funcții publice, mutarea într-un alt departament etc.) (*Al.-S. Ciobanu*, op. cit., 2015, p. 57).

În acord cu un asemenea punct de vedere, rezultă că identificarea categoriei actelor administrative cu caracter intern devine lipsită de conținut, în realitate, fiind vorba tot despre acte administrative normative sau despre acte administrative individuale.

De asemenea, o delimitare importantă, cu implicații profunde în practică și în prezent, este cea realizată în doctrina interbelică, ***după natura lor juridică***, între *acte*

administrative de autoritate şi *acte administrative de gestiune*, la care se adaugă şi *actele administrative jurisdicţionale*, definite mai sus (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 185).

Interesul distincţiei *actelor administrative de autoritate* de *actele de gestiune* consta, în trecut, în primul rând, în competenţa instanţelor judecătoreşti chemate să judece conflictele legate de acestea, precum şi în regimul juridic aplicabil (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 309).

Aceste observaţii sunt pertinente şi în prezent, după cum vom avea ocazia să constatăm în contextul cercetării *instituţiei contenciosului administrativ*. În doctrina actuală, *actele administrative de autoritate*, calificate şi ca acte administrative de putere publică, sunt actele emise sau adoptate de o autoritate publică, în mod unilateral, pe baza şi în vederea executării legii, în scopul naşterii, modificării sau stingerii unor raporturi de drept administrativ (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 185).

La rândul lor, *actele administrative de gestiune* sunt acte bilaterale încheiate de autorităţile administrative cu persoane fizice sau juridice, cu privire la domeniul public sau domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale. În cazul *gestiunii domeniului public* este vorba de *contracte administrative*, şi deci de *sensul larg* al noţiunii de *act administrativ*, iar în cazul *gestiunii domeniului privat* este vorba de *contracte civile* supuse regimului dreptului privat.

Din punct de vedere al obiectului lor, actele administrative se clasifică în acte care au ca obiect: *o dispoziţie generală*, precum **actele-reguli**, o *situaţie juridică individuală*, precum **actele-subiective** sau *aplicarea la un caz individual* a unui statut general, precum sunt **actele-condiţiuni** (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 126 şi urm.).

Actele-reguli sunt actele prin care se formulează regulile de drept generale şi impersonale sau se stabilesc situaţii juridice de aceeaşi natură. *Actele-subiective* sunt actele juridice prin care se stabilesc, se modifică sau se suprimă drepturile sau situaţiile juridice individuale şi subiective. *Actele-condiţie* sunt actele prin intermediul cărora se aplică unei persoane sau unei categorii determinate de persoane, o situaţie generală legală.

După numărul manifestărilor de voinţă pe care le încorporează, distingem *acte administrative care conţin o singură manifestare de voinţă* şi *acte administrative complexe*, care conţin două sau mai multe manifestări de voinţă. Cele mai multe acte administrative reprezintă manifestări unilaterale de voinţă care emană de la o singură autoritate administrativă. Există însă şi cazuri când actele administrative iau naştere prin contopirea într-un acord, a două sau mai multor manifestări de voinţă, ce provin de la organe diferite. Dat fiind faptul că aceste manifestări de voinţă „converg spre producerea aceluiaşi efect juridic, ele formează o singură unitate juridică".

Faptul că actele complexe cuprind mai multe manifestări de voinţă atrage două importante consecinţe practice. În primul rând, un asemenea act nu şi-ar putea înceta producerea de efecte juridice printr-un act ce ar conţine manifestarea de voinţă numai a unuia sau a unora dintre organele care au participat la adoptarea lui, ci ar fi necesar un act cuprinzând manifestările de voinţă ale tuturor organelor ce au elaborat în comun actul anterior ori un act al unui organ superior tuturor celor emitente. În al doilea rând, acţiunea în justiţie se va îndrepta împotriva tuturor autorităţilor participante la emiterea lui (*I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 25).

Prelegerea III
Condiţiile de valabilitate a actelor administrative

§1. Legalitatea şi oportunitatea actelor administrative

Problematica *condiţiilor de valabilitate a actelor administrative*, adică a condiţiilor pe care actele administrative trebuie să le îndeplinească pentru a fi valide şi a produce efecte juridice, este esenţială în analiza actului administrativ, ca formă principală de manifestare a unei autorităţi a administraţiei publice.

Din această perspectivă, doctrina administrativă se ocupă de *regimul juridic al actelor administrative* privit ca *ansamblul regulilor de fond şi de formă care dau particularitate acestor acte în circuitul juridic.*

În perioada postbelică, cu privire la **condiţiile de valabilitate** (validitate) ale actelor administrative a fost pusă în discuţie *corelaţia legalitate-oportunitate*, fundamentându-se două poziţii distincte, după cum *oportunitatea era sau nu privită ca o cerinţă (o dimensiune) a legalităţii actului administrativ* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 42).

Astfel, s-au dezvoltat două teorii diferite, una fundamentată de Şcoala de drept public a Facultăţii de Drept a Universităţii Babeş-Bolyai din Cluj, potrivit căreia *oportunitatea* era calificată ca o *condiţie de valabilitate a actului administrativ, dar nu şi de legalitate a sa*, iar cea de-a doua, fundamentată de Şcoala de drept public a Facultăţii de Drept a Universităţii din Bucureşti, potrivit căreia *oportunitatea constituie ea însăşi o dimensiune a legalităţii.*

Într-o formulare generică, **legalitatea** actelor administrative exprimă *obligativitatea conformării acestora dispoziţiilor constituţionale, legilor adoptate de Parlament, tuturor actelor normative având o forţă juridică superioară* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 43).

În conţinutul principiului legalităţii se regăsesc trei exigenţe esenţiale, corespunzătoare a trei coordonate fundamentale, şi anume: *legalitatea este limita acţiunii administrative*, *legalitatea este fundamentul acţiunii administrative* şi *legalitatea reprezintă obligaţia administraţiei de a acţiona în sensul efectiv al respectării legii* (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 36).

La rândul ei, **oportunitatea** se regăseşte, potrivit unei teze fundamentate în doctrina administrativă occidentală, chiar în **puterea discreţionară** de care dispune administraţia, înţeleasă ca acea marjă de libertate, de apreciere, lăsată la latitudinea celui chemat să aplice legea de a opta între mai multe căi posibil de urmat pentru a ajunge la scopul stabilit de legiuitor.

Dacă în ceea ce priveşte *legalitatea actelor administrative*, aprecierea acestei calităţi se face prin raportarea actului administrativ în cauză la actul normativ cu forţă juridică superioară, inclusiv legea, în cazul *oportunităţii*, un asemenea criteriu precis de referinţă lipseşte.

În doctrina postbelică, noţiunea de *oportunitate* a fost considerată de unii autori ca fiind acea caracteristică a actului juridic care defineşte o trăsătură specifică a acestuia, numită şi *actualitate* (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 72).

Actualitatea unui act juridic exprimă deplina concordanţă a actului cu sarcinile care revin organelor administrative, în cadrul şi în limitele legii (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 251).

Litera şi spiritul Constituţiei, necesitatea asimilării instituţiilor europene democratice şi în practica instanţelor de contencios administrativ din ţara noastră duc la concluzia că, *indiferent cum privim oportunitatea în raport cu legalitatea, judecătorul în contencios administrativ are dreptul să verifice dacă administraţia publică nu a acţionat abuziv, contrar interesului public, aşa cum rezultă acesta din legea pe care se întemeiază actul administrativ atacat* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 48).

Într-o incitantă analiză a tradiţionalei dispute dintre cele două Şcoli de drept public, de la Bucureşti şi de la Cluj, cu privire la semnificaţia *oportunităţii* în raport cu *legalitatea,* reprezentantul generaţiei actuale a Şcolii clujene îşi propune să dezamorseze conflictul identificând o simplă neînţelegere izvorâtă din termenii folosiţi. Firul cronologic al disputei ce datează din perioada interbelică, în care *distincţia legalitate-oportunitate* este privită de autor ca o consecinţă a *distincţiei acte de guvernământ – acte administrative de autoritate discreţionare* continuă cu perioada postbelică, caracterizată prin dispariţia *teoriei actelor de guvernământ* ce a condus la identificarea aceleiaşi distincţii, în interiorul unei singure categorii de acte administrative, numite *acte de autoritate discreţionare*. Pentru perioada actuală, autorul afirmă existenţa unui posibil control al puterii discreţionare a administraţiei, şi implicit al oportunităţii, exercitat de instanţa de contencios administrativ, mai restrâns însă decât controlul exercitat de către administraţie însăşi. Cu alte cuvinte, *există o marjă de oportunitate care excedează legalităţii unui act administrativ*, vechea dispută trebuind să fie tranşată definitiv, prin susţinerea potrivit căreia *oportunitatea este, în parte, o dimensiune a legalităţii* (*O. Podaru*, loc. cit., în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Serie Jurisprudentia nr. 2/2009).

O asemenea poziţie este fundamentată pe prevederile Legii nr. 554/2004 ce a reluat noţiunea de ***exces de putere*** – pentru prima dată după 140 de ani – noţiune ce reprezintă, în esenţă, depăşirea limitelor *puterii discreţionare* de care dispune uneori administraţia în aplicarea unor dispoziţii legale, aşa cum am subliniat chiar din prima prelegere a primului volum.

De altfel, chiar anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în baza vechii reglementări din 1990, un alt autor clujean, analizând o speţă concretă – în care instanţa de contencios administrativ îşi extinsese controlul asupra unor aspecte de oportunitate – sublinia că pot exista excepţii de la principiul ce fusese consacrat de Şcoala de la Cluj, în care prin lege specială să se prevadă dreptul instanţelor de contencios administrativ de a controla oportunitatea unui act administrativ. Într-o asemenea situaţie, *oportunitatea devine parte a legalităţii, cerinţă de valabilitate a actului administrativ* (*D.-C. Dragoş*, loc. cit., în Dreptul nr. 8/2004, p. 108-112).

Pe aceeaşi linie de idei, se mai observă că „viziunea în care oportunitatea este o dimensiune a legalităţii creează un cadru obiectiv de analiză a puterii discreţionare, inclusiv de către instanţele de judecată, prevenind arbitrariul în exercitarea acesteia" (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 85).

Spre exemplu, prin Decizia nr. 1622/2014, Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie a reţinut că art. 3 din Ordinul Autorităţii Naţionale Sanitar Veterinare şi pentru Siguranţa Alimentelor, care prevede că operatorii economici „pot încheia" contracte cu laboratoarele teritoriale şi centrale ale autorităţii publice, fără a menţiona expres şi posibilitatea încheierii unor astfel de contracte cu agenţii privaţi acreditaţi, nu îndeplineşte ***condiţia de claritate*** care să excludă interpretarea în sensul deturnării scopului prevederilor legale în aplicarea cărora a fost emis, situaţie ce poate fi încadrată în definiţia *excesului de putere*, în sensul art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004. Cu alte cuvinte, prin dispoziţiile anulate, autoritatea administrativă emitentă a Ordinului atacat a acţionat cu depăşirea limitelor puterii sale discreţionare.

Trasând o corespondenţă între condiţiile de valabilitate a actului civil şi a celui administrativ, în doctrina clujeană actuală se distinge, după model occidental, între *condiţiile de valabilitate externă ale actului administrativ* şi cele privind *valabilitatea internă* ale acestuia (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 81).

În prima categorie sunt incluse *condiţiile referitoare la autorul actului* (fiind analizată *competenţa* autorităţilor administrative), la *învelişul exterior* al acestuia (*forma* sa şi *modul de formare a voinţei administrative*), dar şi la *procedura de emitere* sau *adoptare* a actului. În a doua categorie, autorul are în vedere *obiectul* şi *cauza* actului, caracteristici ale oricărui act juridic, dar şi unele aspecte procedurale. Dacă *forma* şi *procedura* actului administrativ sunt condiţii de legalitate analizate în mod tradiţional în sfera condiţiilor de valabilitate a actelor administrative, *competenţa* este legată de autoritatea administrativă emitentă.

În ce ne priveşte, vom distinge la rândul nostru respectând rigoarea *Tratatului* profesorului Iorgovan între **condiţii generale de legalitate** şi **condiţii specifice de legalitate**, pe **considerente de oportunitate** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 51).

În sfera **condiţiilor generale de legalitate** reţinem: a) *actul administrativ să fie emis în conformitate cu dispoziţiile constituţionale, cu legile adoptate de Parlament, cu toate actele normative cu forţă juridică superioară*; b) *actul administrativ să fie emis de autoritatea competentă şi în limitele competenţei sale*; c) *actul administrativ să fie emis în forma şi cu procedura prevăzute de lege.*

Din această enumerare, se poate lesne constata că, în timp ce prima condiţie reprezintă o *condiţie de fond, de conţinut*, ultimele două sunt *condiţii externe* sau *formale* ale actelor administrative (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 47).

În ce priveşte sfera **condiţiilor specifice de legalitate**, pe **considerente de oportunitate**, vom înţelege *interesul public ocrotit de lege*, fără a pune semnul egalităţii între *scopul legii* şi *spiritul acesteia*. Scopul legii reprezintă „limita legală" a dreptului de apreciere (a oportunităţii), limită la care se raportează judecătorul în

contencios administrativ pentru a stabili caracterul ilegal al unui act administrativ, adică *excesul de putere* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 51).

În doctrina postbelică, *oportunitatea* se referea la momentul în care se adoptă actul administrativ, locul şi condiţiile concrete în care urmează să se aplice un act administrativ, conformitatea cu scopul legii, mijloacele, durata, calitatea vieţii şi interesul public (*I. Iovănaş*, op. cit., 1977, p. 240 şi urm.).

Stabilirea unei asemenea sfere de cuprindere pentru identificarea *oportunităţii* a fost impusă în timpul regimului socialist, într-o oarecare măsură, de abandonarea teoriei puterii discreţionare a administraţiei publice, teorie la care s-a revenit abia în epoca postcomunistă.

În ce priveşte prima condiţie generală de legalitate, *conformitatea actului administrativ cu Constituţia, legile şi celelalte acte normative cu forţă juridică superioară*, este vorba de un principiu tradiţional, unanim recunoscut, aplicabil administraţiei publice. Anularea unui număr semnificativ de acte administrative în instanţele de contencios administrativ din ţară demonstrează că, în realitatea vieţii noastre cotidiene, acesta reprezintă, mai degrabă, un standard către care se tinde.

Reamintim în acest context, importanţa acordată **principiului legalităţii** şi, în primul rând, **supremaţiei Constituţiei**, principiu plasat, cu ocazia revizuirii din 2003, la finalul art. 1 din Constituţia republicată. Avantajul unei astfel de consacrări constă în faptul că, pe lângă o obligaţie fundamentală a cetăţenilor, principiul supremaţiei Constituţiei se întemeiază pe poziţia sa supraordonată în vârful piramidei sistemului juridic, generând supralegalitatea constituţională, aplicabilă întregului sistem, astfel încât legea însăşi exprimă voinţa generală numai cu respectarea normei constituţionale (*M. Constantinescu*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 3).

Controlul general al aplicării Constituţiei este rezultatul faptului că întreaga activitate statală este determinată şi organizată prin constituţie; toate autorităţile statale trebuie să-şi desfăşoare activitatea în conformitate cu Legea fundamentală şi în limitele stabilite prin constituţie. Pentru ca acest lucru să nu rămână doar la nivel teoretic, orice constituţie organizează şi un sistem complex şi eficient de control al aplicării sale, inclusiv prin verificarea condiţiilor de fond şi de formă ale actelor emise de autorităţile statului. Acest control este *general*, în sensul că el cuprinde toate formele activităţii statale, şi este *efectiv*, adică se concretizează prin toate formele şi căile de control statornicite într-un stat (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 18).

În special după 2010, inspirată de jurisprudenţa CEDO, Curtea Constituţională „a stabilit o serie de criterii ce trebuie respectate în activitatea de legiferare", privite ca cerinţe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5), şi anume: *claritate*, *precizie* şi *previzibilitate* (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 18).

După cum se subliniază în doctrină, în principal, se pune problema conformităţii actului administrativ cu ipoteza, dispoziţia şi sancţiunea normei juridice cuprinse în lege sau celelalte acte normative în vigoare pe care urmează să le aplice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 335; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 190).

În plus, se mai precizează, în stabilirea conformității conținutului actelor administrative cu legea și alte acte normative trebuie avută în vedere și *forța juridică* diferită de care se bucură categoriile de acte normative, aceasta fiind determinată, în principiu, de *locul pe care autoritatea emitentă îl ocupă în sistemul organelor administrației publice* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 335).

În sfârșit, în analiza acestei importante *condiții de legalitate* nu trebuie uitată necesitatea ca actul administrativ să fie emis nu numai cu respectarea *textului legal*, ci și a *scopului urmărit de legiuitor*, un act care nu realizează acest scop neputând fi considerat legal (*M. Anghene*, op. cit., 1958, p. 160).

Condiția *emiterii actului administrativ de autoritatea competentă și în limitele competenței sale* este indisolubil legată de problema *competenței* autorităților administrației publice, privită ca *ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție sau de lege ce conferă drepturi și obligații pentru a desfășura, în nume propriu și în realizarea puterii publice, o anumită activitate de către autoritatea respectivă*, potrivit unei definiții deja enunțate în contextul cercetării *organizării administrației publice*, în primul volum.

Depășirea limitelor competenței în emiterea unui act administrativ are drept consecință **excesul de putere**, înțeles ca depășirea limitelor *dreptului de apreciere* aparținând autorităților administrației publice, autorităților publice în general, în realizarea scopului propus de legiuitor.

Pentru dreptul administrativ, probleme deosebite ridică condiția privind *forma și procedura emiterii actului administrativ*, de care ne vom ocupa în cele ce urmează.

§2. Forma și procedura emiterii actelor administrative

Actului administrativ i se aplică o **formă** specifică, înțelegându-se atât *aspectul exterior*, cât și *aspectele interioare ale mecanismului adoptării sale.* Astfel, actele administrative nu sunt, în principiu, consensuale, datorită caracterului lor de *acte autentice, acte emise în numele și cu autoritatea statului, în realizarea puterii publice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 52).

De altfel, și în doctrina mai recentă se arată că, spre deosebire de dreptul privat pentru care *forma* actului juridic civil nu este o *condiție de valabilitate* decât în mod excepțional, în dreptul public forma este esențială, ea fiind dublată cel mai adesea și de o *procedură* riguroasă, a cărei nerespectare atrage sancțiuni pentru actul emis în aceste condiții. De aici, concluzia caracterului dominant al *principiului formalismului* în dreptul public (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 131).

Actele administrative normative sunt elaborate întotdeauna în *formă scrisă*, Constituția și reglementările legale în vigoare prevăzând *obligativitatea publicării lor.*

Actele administrative individuale sunt elaborate, de regulă, în *formă scrisă*, cu unele excepții, când ele pot îmbrăca și forma orală doar pentru că așa prevede legea. Spre exemplu, *avertismentul*, cea mai ușoară sancțiune contravențională, se aplică și *oral*, potrivit art. 7 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contra-

venţiilor. Conform acestei dispoziţii legale, avertismentul constă în *atenţionarea verbală* sau *scrisă* a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârşite, însoţită de recomandarea de a respecta dispoziţiile legale.

Ori de câte ori legea prevede necesitatea formei scrise, aceasta constituie o condiţie de valabilitate a actului administrativ individual. Mai mult decât atât, actele organelor colegiale ale administraţiei publice trebuie să aibă forma scrisă, chiar şi cele *individuale*, deoarece numai aşa se poate distinge hotărârea adoptată de opiniile diverse exprimate în şedinţă (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 319).

Deşi *de lege lata*, un *act administrativ individual* poate avea rareori formă orală, când legea prevede expres, *de lege ferenda*, se impune generalizarea formei scrise pentru toate actele administrative fără excepţie, propunere conţinută în proiectul Codului de procedură administrativă, ca o regulă a elaborării actului administrativ.

De altfel, chiar şi în perioada postbelică a fost subliniată *utilitatea formei scrise*, din mai multe puncte de vedere, şi anume: pentru a i se cunoaşte exact conţinutul; pentru a fi executat întocmai de către toţi cei ce intră sub incidenţa efectelor sale; pentru a se dovedi în caz de litigiu existenţa şi efectele pe care trebuie să le producă; pentru a se putea stabili legalitatea lui şi a fi sancţionaţi cei care nu l-au respectat sau executat etc. (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 233).

S-a mai susţinut că actele administrative se pot manifesta şi într-o *formă implicită*, ca urmare a tăcerii organului competent, ca în cazul, O.U.G. nr. 27/2003 care a reglementat procedura aprobării tacite (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 50).

Este o situaţie aparte, aceea în care *pasivitatea administraţiei* echivalează cu un răspuns favorabil solicitantului, pentru că aşa a prevăzut legiuitorul, situaţie ce a generat mari probleme în jurisprudenţă, dificil de dezvoltat într-o analiză consacrată actului administrativ în general.

Tot în legătură cu *forma actelor administrative*, în doctrina postbelică au mai fost identificate două categorii, preluate şi de doctrina postdecembristă. Astfel, o primă categorie o constituie *condiţiile de formă exterioară mai importante*, a căror nerespectare poate atrage *nulitatea* sau *anulabilitatea* actului administrativ (modalităţi de încetare a producerii de efecte juridice a actelor administrative de care ne vom ocupa ulterior – *n.n.*), precum: autoritatea de la care emană; antetul autorităţii; data emiterii; data la care ar urma să intre în vigoare, dacă este o dată ulterioară publicării (pentru actele normative) sau comunicării (pentru actele individuale); sigiliul (ştampila) instituţiei emitente; semnătura conducătorului instituţiei emitente şi numărul sub care a fost adoptat sau emis etc. O a doua categorie de cerinţe o constituie cele de *ordin tehnic de redactare*, de o importanţă mai redusă, nerespectarea lor neducând automat la sancţiunea nulităţii, cum ar fi cerinţele ca actul să fie redactat în termeni simpli, precişi şi clari, să întrebuinţeze termenii tehnici strict necesari etc. (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 233; *V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 377).

Fiind vorba de cerinţe exprimate de regulă prin norme de recomandare, datele problemei se schimbă în cazul în care legea şi, în primul rând, Legea fundamentală, impun un anumit limbaj, o anumită terminologie (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 55).

În ce priveşte **procedura de elaborare a actelor administrative**, aceasta cunoaşte mai multe forme, de la cele mai simple, la cele mai complicate. Uneori, ea se reduce la un minim de condiţii, alteori ea constă într-un complex de formalităţi.

Este vorba de activităţi care premerg şi pregătesc elaborarea actului care va produce efecte juridice, fără a produce ele însele efecte juridice şi care sunt realizate fie chiar de către autoritatea emitentă, fie de către un alt organ al administraţiei publice (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 125).

În raport de *momentul emiterii actului administrativ*, *condiţiile procedurale* se pot delimita în trei categorii: **anterioare, concomitente** şi **ulterioare** emiterii actului.

Operaţiunile procedurale anterioare emiterii actului administrativ sunt activităţi care nu produc ele însele efecte juridice, dar care premerg elaborarea actului producător de efecte juridice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 320).

Într-o lucrare consacrată ***actelor administrative premergătoare***, din perspectiva posibilităţii de control în contencios administrativ a acestora, autorul include în categoria *operaţiunilor procedurale anterioare*: *subsfera faptelor materiale şi juridice administrative* (care nu presupun redactare), *subsfera formelor administrative* (apărute prin redactare) în care se includ datorită importanţei lor *avizele* şi *acordurile prealabile*. Acestea ca şi celelalte expertize, referate, studii, note, date statistice, sesizări, propuneri, anchete, procese-verbale, dări de seamă, dezbateri publice, rapoarte etc., corespund unor procese decizionale ale diferitelor entităţi ale autorităţilor administrative (*A.-R. Năneşcu*, op. cit., 2011, p. 3).

Vedeta incontestabilă a *formalităţilor consultative* – arată autorul unei lucrări care promovează un stil original de abordare a teoriei actului administrativ – o reprezintă *avizul* (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 163).

Avizul este o opinie, o părere pe care o autoritate a administraţiei publice o solicită altei autorităţi a administraţiei publice într-o problemă sau mai multe pentru a se informa şi a decide în cunoştinţă de cauză (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 320; *T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 126).

În mod tradiţional, avizul poate fi **facultativ** (organul care urmăreşte să emită un act este liber să-l ceară, iar în cazul în care l-a cerut, i se conformează sau nu, după cum consideră de cuviinţă), **consultativ** (organul emitent este obligat să ceară avizul, dar nu este obligat să-l respecte) şi **conform** (trebuie obligatoriu cerut de către organul emitent, iar conţinutul său trebuie obligatoriu respectat). Sunt definiţii care trebuie să se regăsească obligatoriu în viitorul Cod de procedură administrativă.

Avizul facultativ poate sau nu să fie prevăzut de lege, caracterizându-se însă, în ambele ipoteze, prin faptul că el exclude orice idee de obligaţie pentru autoritatea care-l solicită. El poate totuşi afecta valabilitatea unui act administrativ, pe de-o parte, dacă, deşi nu a fost regulat emis, a influenţat decisiv voinţa autorităţii de a emite actul în cauză şi, pe de altă parte, dacă nu a constituit pentru autorul actului un pretext de a-şi înstrăina o parte din competenţă în favoarea autorului avizului (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 169 şi urm.).

Dimpotrivă, în ce privește *avizul consultativ*, acesta trebuie prevăzut de lege, dar dacă nu este obținut, deși solicitat în condițiile legii, organul căruia i s-a cerut rămânând în pasivitate, autoritatea poate emite actul administrativ și fără să-l obțină (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 167).

În cazul *avizului conform* actul administrativ care urmează a fi emis nu ar putea avea un conținut contrar acestuia; totuși, dacă autoritatea administrativă ce l-a solicitat nu este de acord cu conținutul său, poate să renunțe la emiterea actului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 321; *T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 126 și urm.).

În practică, avizul poate să provină de la o structură internă a autorității emitente a actului administrativ (*aviz intern*) sau de la o altă autoritate decât cea care urmează să emită actul juridic (*aviz extern*).

Ca esență, avizul este tot o manifestare unilaterală de voință care condiționează sau, după caz, fundamentează manifestarea de voință a organului emitent. Acesta nu produce însă efecte juridice prin el însuși, deși, în absența unui aviz conform, actul administrativ nu poate fi emis. Este motivul pentru care în doctrină a fost evidențiată specificitatea **avizului conform** care fără a produce direct efecte juridice poate conduce la imposibilitatea emiterii actului administrativ. În plus, în practica administrativă dificultățile sunt sporite de faptul că, cel mai adesea, legiuitorul, referindu-se la necesitatea obținerii unui aviz de o autoritate administrativă, „uită" să precizeze despre ce tip de aviz este vorba din cele trei consacrate tradițional.

La rândul său, **acordul**, care exprimă *consimțământul cerut de lege pentru emiterea unui act administrativ de către o autoritate administrativă*, poate fi: *prealabil*, *concomitent* sau *posterior* emiterii (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 59).

Acordul poate fi cerut fie organului ierarhic superior, fie unui organ situat pe o poziție cel puțin egală cu cea a emitentului.

Acordul nu obligă organul care emite actul administrativ să-l pună în executare, nu acoperă viciile actului administrativ la care se referă, iar în cazul acțiunii în anulare, în litigiu va trebui să figureze ca pârât atât organul emitent, cât și cel care și-a dat acordul (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 60).

Ca o consecință a faptului că *avizul*, *acordul*, *aprobarea* etc. nu produc efecte juridice prin ele însele, aceste operațiuni administrative nu pot fi atacate separat în fața instanțelor de contencios administrativ, dar aceasta nu înseamnă că ele sunt sustrase total acestui control. Astfel, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, *instanța este competentă să se pronunțe (...) și asupra legalității operațiunilor administrative aflate la baza emiterii actului supus judecății*, de unde rezultă că aceste acțiuni pregătitoare pot fi atacate odată cu actul administrativ la adoptarea sau emiterea căruia au contribuit (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 55).

Dintre ***operațiunile procedurale concomitente*** emiterii actului, sunt analizate tradițional în doctrină: *cvorumul de prezență și majoritatea cerută de lege pentru adoptarea actului* ce privesc doar *organele colegiale din administrația publică*, cum sunt: Guvernul, consiliile locale și consiliile județene etc.

Prin **cvorumul de prezenţă** se înţelege *numărul de membri, raportat la totalul membrilor unui organ colegial, care trebuie să fie prezenţi pentru ca deliberările acestuia să fie valabile* sau, cu alte cuvinte, ca şedinţele acestuia să se desfăşoare legal (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 323; *T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 132, nota 1).

Potrivit art. 5 lit. ţ) C.adm., **cvorumul** reprezintă *„numărul minim de membri prevăzut de lege pentru întrunirea valabilă a unui organ colegial"*.

De regulă, cvorumul minim de prezenţă îl constituie majoritatea membrilor în funcţie ai autorităţii administrative în cauză (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 204).

Nerespectarea cvorumului legal face ca actele administrative adoptate într-o astfel de şedinţă a organului colegial al administraţiei publice să fie lovite de nulitate absolută (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 55).

Majoritatea cerută de lege pentru adoptarea actului se referă la *numărul de voturi necesar pentru ca hotărârea să fie valabilă şi obligatorie* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 323).

Art. 5 lit. bb) C.adm. defineşte **majoritatea** ca reprezentând *„numărul de voturi necesar a fi exprimate de membrii unui organ colegial pentru adoptarea unui act administrativ, stabilit în condiţiile legii"*.

Atât *cvorumul* cerut pentru ca o şedinţă să se desfăşoare legal, cât şi *majoritatea cerută de lege* pentru ca un act să fie legal adoptat se exprimă printr-o majoritate ce poate fi: *relativă*, *absolută* şi *calificată*.

Majoritatea relativă reprezintă majoritatea celor prezenţi (adică jumătate plus unu din membrii prezenţi), *majoritatea absolută* reprezintă majoritatea membrilor unui organ colegial (adică jumătate plus unu din totalul membrilor acestuia) iar *majoritatea calificată* reprezintă o majoritate mai mare decât cea absolută, de regulă, două treimi sau un alt procent din totalul membrilor unui organ colegial.

Definiţiile legale promovate de Codul administrativ urmăresc în principal, clarificarea modalităţii de calcul, în cazul organelor colegiale cu un număr impar de membri. Art. 5 lit. cc) se referă la **majoritatea absolută** ca fiind *„primul număr strict mai mare decât jumătate din totalul membrilor unui organ colegial"*. Art. 5 lit. dd) se referă la **majoritatea calificată** ca fiind *„primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracţiei/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial stabilit în condiţiile legii"*. Art. 5 lit. ee) se referă la **majoritatea simplă** ca fiind *„primul număr natural mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenţi la o şedinţă a organului colegial, cu condiţia îndeplinirii cvorumului"*.

La cele două *condiţii procedurale concomitente*, caracteristice doar organelor colegiale, unii autori adaugă şi condiţia *semnării* şi, respectiv, a *contrasemnării* actelor administrative emise atât de organele de conducere unipersonală, cât şi de organele de conducere colegială (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 324).

S-a exprimat şi opinia că şi acestea ar fi elemente de *formă* şi nu de *procedură*, având legătură cu aspectul exterior al actului administrativ (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 137 şi urm.).

Semnătura, într-o definiţie inspirată din doctrina franceză, este privită ca fiind *numele patronimic al unei autorităţi administrative, scris cu mâna autorului la finalul textului actului* în timp ce *contrasemnătura este semnătura aplicată de către o autoritate pe un act deja semnat de o altă autoritate*, autorul actului, pentru a autentifica această semnătură şi a marca colaborarea autorităţilor semnatare (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 137 şi 140).

Contrasemnătura este depusă după semnătura organului emitent în semn de acord şi asumare a executării ori de confirmare a legalităţii actului administrativ respectiv (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 56).

Contrasemnarea este o condiţie procedurală de *natură constituţională* pentru decretele Preşedintelui României şi pentru actele Guvernului şi, respectiv, de *natură legală* pentru celelalte acte adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice.

Astfel, în contextul analizei decretelor Preşedintelui României, în primul volum, am subliniat necesitatea *semnării* acestora de către Preşedinte şi a *contrasemnării* – doar în cazul decretelor emise în exercitarea anumitor categorii de atribuţii – de către prim-ministru, potrivit art. 100 alin. (1) din Constituţia republicată. Totodată, potrivit art. 108 alin. (4) din Constituţia republicată, hotărârile şi ordonanţele adoptate de Guvern *se semnează* de primul-ministru şi *se contrasemnează* de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în Monitorul Oficial al României. Absenţa *contrasemnăturii* atrage imposibilitatea publicării.

Deseori, legea este cea care prevede necesitatea *semnării* şi, în unele cazuri, a *contrasemnării* actelor administrative. Spre exemplu, potrivit art. 140 alin. (1) C.adm., „după desfăşurarea şedinţei, hotărârile consiliului local se semnează de către preşedintele de şedinţă şi se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale".

Mai reţinem în acest context că, potrivit art. 627 C.adm.: „(1) *Începând cu data de 1 ianuarie 2020, în administraţia publică nu se mai foloseşte sigiliul autorităţilor şi instituţiilor publice, certificarea autenticităţii şi forţa juridică a actelor fiind date de semnătura persoanei competente.* (2) *Prin excepţie de la prevederile alin. (1), sigiliul este folosit alături de semnătura persoanei competente pentru proiectele şi actele normative adoptate sau emise de instituţiile sau autorităţile publice prevăzute în Constituţia României, titlul II capitolul IV, titlul III, titlul IV, art. 140 şi art. 141 şi titlul V*".

O *operaţiune administrativă concomitentă* o reprezintă şi **motivarea actelor administrative**.

Extinderea acestei obligaţii dincolo de sfera actelor administrativ-jurisdicţionale, a fost apreciată în doctrină ca benefică, deoarece ar constitui o garanţie suplimentară de legalitate şi de ocrotire efectivă a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 382).

În plus, introducerea caracterului obligatoriu al motivării actelor administrative, va diminua riscul ca administraţia să ia decizii arbitrare, abuzive, şi în final va îmbunătăţi administraţia (*V. Vedinaş*, op. cit., 2020, p. 361).

Utilitatea motivării deciziilor prezintă, în opinia unui autor, un triplu interes, şi anume: explică decizia şi deci evită conflictele posibile dintre administraţie şi cei administraţi; determină administraţia să nu ia decizii pentru raţiuni care nu pot fi aduse la cunoştinţa opiniei publice, astfel încât administraţia să se călăuzească, în activitatea sa, de norme morale; permite un control eficient al superiorului ierarhic asupra conţinutului deciziei şi un control jurisdicţional riguros al instanţelor de contencios administrativ (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 134 şi urm.).

Dacă anterior actualei Constituţii a României, *motivarea era privită doar ca un principiu al actelor administrativ-jurisdicţionale, de lege ferenda* propunându-se extinderea acestui principiu la toate actele administrative, în prezent, se apreciază că *necesitatea motivării oricărui act administrativ* rezultă implicit din dispoziţiile Constituţiei, cel puţin din *dreptul la informaţie* consacrat în art. 31, reprezentând o obligaţie corelativă a autorităţilor administraţiei publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 62).

Mai mult decât atât, o serie de acte normative prevăd expres *obligativitatea motivării pentru anumite acte administrative individuale.* Spre exemplu, O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor prevede expres obligaţia de a indica în răspunsul trimis petiţionarului *temeiul legal* al soluţiei adoptate, iar Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public prevede că refuzul comunicării informaţiilor solicitate *se motivează* şi se comunică petiţionarului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 324).

Totuşi, în doctrină s-a apreciat şi că un principiu general al motivării tuturor actelor administrative individuale ar fi *excesiv*, dându-se ca exemple o diplomă de licenţă, un paşaport sau o autorizaţie de practicare a unei meserii pentru care inutilitatea motivării este evidentă. În schimb, **actele defavorabile particularului este obligatoriu să fie motivate** (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 149 şi urm.).

Atunci când motivarea este strict necesară, ea trebuie *să fie completă, să fie reală* şi *să conţină menţiunile prevăzute de lege*, acolo unde este cazul. În ce priveşte sancţiunea lipsei motivării actului, dacă, sub aspect legislativ, o asemenea obligaţie există, actul poate fi anulat, în cazul în care lipsa motivării încalcă în concret drepturile şi libertăţile fundamentale (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 152).

Şi, chiar dacă motivarea există, sub aspect formal, absenţa menţiunilor de mai sus poate pune în discuţie chiar *valabilitatea actului administrativ*, în condiţiile în care nu se justifică o asemenea afectare a unor drepturi şi libertăţi cetăţeneşti (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 3/2015, p. 45).

O discuţie specială regăsim în doctrină cu privire la caracterul discutabil al necesităţii motivării documentaţiilor de urbanism, acte administrative specifice.

În finalul unei analize temeinic argumentate, autorul conchide că, *obligaţia generală de motivare a actelor administrative* riscă să devină o *piatră de moară* atârnată la „gâtul" acestora, dacă este utilizată excesiv, într-o manieră pur formalistă. Cu toate acestea, motivarea rămâne o *piatră de temelie* a dreptului administrativ, ce pune în valoare principiul transparenţei procesului decizional (*O. Podaru*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 2/2017, p. 107).

Deşi fireşti toate aceste aprecieri, atât timp cât principiul *motivării* nu va fi prevăzut expres în viitorul *Cod de procedură administrativă*, e de presupus că, în practică, el nu va fi întotdeauna respectat.

Adoptarea *Codului de procedură administrativă* este cu atât mai necesară cu cât *principiul motivării actelor administrative individuale* de către autorităţile naţionale este impus de Curtea de Justiţie a Uniunii Europene de la Luxemburg. La nivelul Uniunii Europene s-a apreciat că *motivarea* îndeplineşte în primul rând o funcţie de transparenţă în profitul cetăţenilor, ce vor putea astfel să verifice dacă actul este sau nu întemeiat. Ea permite, totodată, Curţii să îndeplinească controlul jurisdicţional (*L. Vişan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2005, p. 26).

De altfel, la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene se constată tendinţa generală de a impune autorităţilor publice obligaţia de a-şi motiva actele, putând fi evidenţiată în acest scop o adaptare a *procedurii administrative necontencioase*, la nivel naţional, în ultimele decenii (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 48).

Dacă o reglementare provenind de la o instituţie a Uniunii Europene nu este suficient motivată, această carenţă se poate afla la baza anulării actului respectiv, fiind vorba despre încălcarea unei cerinţe procedurale ce poate fi invocată într-o acţiune de revizuire a legalităţii reglementării respective în faţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene. Dimpotrivă, prin motivarea de o manieră suficientă a actului administrativ emis de o instituţie a Uniunii Europene se permite persoanelor vizate de acel act să-şi apere drepturile, Curţii de Justiţie a Uniunii Europene să-şi exercite funcţia de control şi statelor membre, precum şi tuturor cetăţenilor interesaţi, să cunoască condiţiile în care instituţia a aplicat prevederile tratatelor constitutive şi ale legislaţiei derivate (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 94 şi urm.)

În ce priveşte ***condiţiile procedurale ulterioare*** emiterii actului administrativ, cele mai frecvente sunt: *comunicarea* sau *publicarea, aprobarea, confirmarea şi validarea*. Acestea au valoare juridică diferită, nu numai de la o categorie la alta, dar chiar în cadrul aceleiaşi categorii (*A. Iorgovan,* op. cit., 2005, p. 63).

Comunicarea reprezintă operaţiunea prin care autoritatea emitentă a unui act administrativ individual îl aduce la cunoştinţa celui căruia actul i se adresează. În unele cazuri chiar anexe ale unor acte administrative normative se comunică direct celor interesaţi (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 327).

Şi această poziţie tradiţională poate fi nuanţată, făcându-se distincţie între *comunicarea către destinatarul actului* şi respectiv, *comunicarea către alte autorităţi administrative* (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 217 şi urm.).

Publicarea reprezintă operaţiunea prin care un act administrativ ce conţine reguli generale şi impersonale, având caracter normativ, este adus la cunoştinţa cetăţenilor fie prin imprimare, fie prin afişare într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare scrisă. Deşi publicarea caracterizează toate actele administrative normative, uneori în practică se publică chiar şi acte individuale, datorită imposibilităţii

comunicării acestor acte către toate persoanele interesate, spre exemplu, lista celor reuşiţi la un concurs, listele electorale etc. (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 327).

Hotărârile Guvernului se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, fără distincţie după cum sunt acte administrative normative sau acte administrative individuale, potrivit art. 108 alin. (4) din Constituţia României, republicată. Este instituită o singură excepţie de la această regulă, ce se referă la *hotărârile care au caracter militar*, care *se comunică numai instituţiilor interesate*.

Şi decretele Preşedintelui României, în majoritatea lor, acte administrative individuale se publică toate în Monitorul Oficial al României, Partea I, potrivit art. 100 alin. (1) din Constituţia republicată.

Aprobarea este, de regulă, privită ca o manifestare de voinţă a unui organ superior prin care acesta se declară de acord cu un act deja emis de un organ inferior, act care, fără această manifestare de voinţă ulterioară lui, nu ar produce, conform legii, efecte juridice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 327).

Pe lângă această *aprobare propriu-zisă*, doctrina a reţinut şi aşa-numitele *aprobări substitutive*, adică aprobările date de organul ierarhic superior unor acte prin care un organ inferior acţionează într-un domeniu de raporturi sociale de competenţa celui ierarhic superior, situaţie în care se consideră că efectele actului de aprobare înlocuiesc efectele actului aprobat. *Aprobările substitutive* se caracterizează prin următoarele trăsături principale: organul inferior este obligat să pună în executare actul aprobat; aprobarea nu acoperă viciile esenţiale ale actului aprobat; acţiunea în justiţie se introduce împotriva organului superior care a aprobat actul (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 327 şi urm.; *A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 25).

Au mai fost evidenţiate şi *aprobările improprii*, folosite pentru aprobarea unor cereri sau propuneri adresate unor organe ale administraţiei publice, situaţii în care aceste organe nu se pronunţă asupra unui act administrativ prealabil, deoarece, în realitate, emit un act administrativ pe baza cererii sau propunerii celui interesat (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 328; *A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 26).

În urmă cu 17 ani, în perioada de preaderare la Uniunea Europeană, a fost adoptată o interesantă, dar controversată reglementare, O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 486/2003.

Acest act normativ a avut ca modele proceduri similare din alte state europene, ca Italia sau Spania, precum şi o recomandare a Comisiei Europene, din care rezulta că *procedura aprobării tacite* este considerată o *„bună practică"* în relaţia dintre administraţia publică şi mediul de afaceri (*F. Ghencea*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 174).

Prevederile acestui act normativ se aplică *autorizaţiilor emise de autorităţile administraţiei publice*, cu o serie de excepţii expres prevăzute, la care Guvernul, prin hotărâre, mai poate adăuga şi altele, la propunerea motivată a fiecărei autorităţi a administraţiei publice interesate. Excepţiile expres menţionate sunt: *autorizaţiile emise în domeniul activităţilor nucleare, cele care privesc regimul armelor de foc*,

muniţiilor şi explozibililor, regimul drogurilor şi precursorilor, precum şi *autorizaţiile din domeniul siguranţei naţionale.*

Prin **autorizaţie** se înţelege *actul administrativ emis de autorităţile administraţiei publice competente prin care se permite solicitantului desfăşurarea unei anumite activităţi, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii.* În continuare, în noţiunea de autorizaţie sunt incluse şi **avizele, licenţele, permisele, aprobările** sau **alte asemenea operaţiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării.** O asemenea formulare a fost criticată de doctrină, constatându-se că sunt asimilate *autorizaţiilor*, care în mod evident sunt acte administrative producătoare de efecte juridice, o serie de *operaţiuni administrative neproducătoare de efecte juridice* prin ele însele, fără nicio distincţie (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 329).

Prin **procedura aprobării tacite** se înţelege *„procedura prin care autorizaţia este considerată acordată dacă autoritatea administraţiei publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizaţii".*

Prin legea de aprobare a ordonanţei, textul iniţial a fost completat în sensul că *răspunsul negativ* al autorităţii administraţiei publice competente, *în termenul prevăzut de lege pentru emiterea autorizaţiei, nu echivalează cu aprobarea tacită.* De aici rezultă că legiuitorul a urmărit să considere **tăcerea administraţiei,** *atitudinea sa de pasivitate, drept un act administrativ*, prin interpretarea în sens pozitiv a lipsei unui răspuns din partea administraţiei publice către solicitantul unei autorizaţii (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 329).

Prin acest act normativ s-a reglementat *procedura aprobării tacite* ca modalitate alternativă de emitere sau reînnoire a autorizaţiilor de către autorităţile administraţiei publice fiind făcută translaţia de la tăcerea-respingere la tăcerea-aprobare. Raţiunea legiuitorului a fost instituirea „unei modalităţi alternative", ceea ce nu echivalează cu extinderea excesivă a aprobării tacite ca tăcere-acceptare (*A.R. Lazăr*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 11-12/2004, p. 174).

Procedura aprobării tacite nu are în vedere doar actele administrative, ci poate avea în vedere şi operaţiunile administrative neproducătoare de efecte juridice potrivit unor prevederi legale exprese. Spre exemplu, conform art. 112 alin. (6) din Legea educaţiei naţionale nr. 1/2011 cu modificările şi completările ulterioare: „(6) *Schimbarea destinaţiei bazei materiale a instituţiilor şi unităţilor de învăţământ preuniversitar de stat se poate face de către autorităţile administraţiei publice locale numai cu* **avizul conform** *al ministrului educaţiei şi cercetării.* **Procedura elaborării avizului conform şi condiţiile necesare acordării acestuia se aprobă prin ordin al ministrului educaţiei naţionale.** (6^1) *Termenul pentru emiterea avizului conform este de 30 de zile.* **După expirarea termenului, se aplică procedura aprobării tacite".**

Punerea în aplicare a O.U.G. nr. 27/2003 a creat adevărate probleme în jurisprudenţa administrativă, una dintre cele mai controversate fiind legată de aplicarea acesteia în materia autorizaţiilor de construire.

Prin Decizia nr. 13/2013, instanţa supremă a tranşat disputa, în urma unui recurs în interesul legii, statuând că: *„procedura aprobării tacite nu este aplicabilă în cazul*

autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare".

De altfel, în ceea ce privește *autorizațiile de construire*, problemele nu încetează să existe, dezvoltându-se o bogată jurisprudență administrativă, în București, Cluj, Timișoara, Constanța, în general, în marile orașe ale țării, în absența unor norme legale precise, clare și sistematizate în această materie. Din perspectiva drepturilor civile, în doctrină se subliniază că, *autorizațiile de urbanism* (autorizațiile de construire sau de desființare a construcțiilor) nu asigură decât respectarea regulilor de urbanism cu excluderea obligațiilor și servituților decurgând din dreptul privat. E un aspect ce implică cel puțin două consecințe importante. Prima exprimă faptul că o astfel de autorizație administrativă nu afectează drepturile terților; cea de-a doua rezultă implicit și presupune că dreptul civil subadiacent nu este luat în considerare în instrumentarea dosarului și emiterea actului administrativ de urbanism. Ambele aspecte suscită nuanțări, adaptări și precizări (*M. Duțu*, loc. cit., în Dreptul nr. 7/2017, p. 117).

În ce privește noțiunea de *confirmare*, aceasta prezintă în dreptul administrativ mai multe sensuri. *Într-o primă accepțiune*, prin *confirmare* se înțelege actul prin care o autoritate a administrației publice încunoștințează subiectul de drept interesat că înțelege să-i mențină un act administrativ anterior, situație care nu atrage vreun nou efect juridic, actul confirmat nedobândind statutul de *act complex*. Într-o a *doua accepțiune*, prin *confirmare* o autoritate a administrației publice urmărește să acopere un viciu al propriului act emis anterior sau să acopere un viciu de care era lovit un act inferior. Această confirmare este în realitate un act administrativ distinct de cel confirmat, care contribuie la valabilitatea acestuia. Într-o a *treia accepțiune*, *confirmarea* este întrebuințată pentru a desemna de fapt, o aprobare dată de autoritatea administrației publice ierarhic superioară, fără de care, potrivit legii, un act juridic anterior nu poate fi pus în executare (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 333 și urm.).

Validarea este o formalitate procedurală prin care se autorizează punerea în executare a unui act administrativ. Validarea nu produce și nu adaugă efecte juridice noi actului administrativ, dar invalidarea unui act administrativ produce efecte juridice prin desființarea drepturilor create prin actul invalidat, motiv pentru care actul de invalidare poate fi atacat la instanța de contencios administrativ. În alte cazuri, validarea nu constituie o formalitate ulterioară, ci una prealabilă (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 26 și urm.).

Prelegerea IV
Efectele juridice ale actelor administrative. Metodologia elaborării actelor administrative normative

§1. Efectele juridice ale actelor administrative

Actele administrative, ca orice acte juridice, *dau naştere, modifică sau sting raporturi juridice, deci produc efecte juridice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 65).

Cu alte cuvinte, *actele administrative sunt emise în scopul de a produce efecte juridice*, adică în vederea creării, modificării sau stingerii (încetării) anumitor raporturi juridice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 338).

Prin urmare, prin efectele juridice ale actelor administrative înţelegem drepturile şi obligaţiile care iau naştere, se modifică sau încetează prin intermediul acestor acte (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 31).

Doctrina postbelică a consacrat şi noţiunea de **eficienţă a actelor administrative**, cu referire atât la efectele juridice pe care acestea le produc, cât şi la consecinţele social-economice şi politice (*I. Iovănaş*, op. cit., 1977, p. 248).

Pentru fundamentarea forţei juridice a actelor administrative se face apel la **prezumţia de legalitate**, prezumţie relativă aflată la baza regimului juridic aplicabil actului administrativ. Atâta vreme cât actul administrativ se aplică, se prezumă că acesta a fost emis cu respectarea condiţiilor de fond şi de formă prevăzute de lege.

Sub aspectul efectelor juridice pe care le produce, prezumţia de legalitate este de două feluri: *prezumţie relativă de legalitate* şi *prezumţie absolută de legalitate* (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 76).

Prezumţia de legalitate este relativă, *iuris tantum*, în cazul *actelor administrative*, deoarece acestea pot fi atacate de cei vătămaţi în drepturile sau în interesele lor legitime, urmând ca instanţele judecătoreşti să cerceteze legalitatea lor. *Prezumţia relativă de legalitate* poate fi, deci, răsturnată, dovedindu-se cu probe că actul administrativ este ilegal (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 129).

În mod cu totul excepţional, există şi o *prezumţie absolută de legalitate*, *iuris et de iure*, ce nu poate fi combătută, nefiind deci posibilă cercetarea legalităţii actului care beneficiază de o astfel de prezumţie. Asemenea acte nu pot fi atacate pe nicio cale. Este vorba de actele administrative exceptate de la orice formă de control judecătoresc, cum sunt *actele care privesc raporturile cu Parlamentul* şi *actele de comandament cu caracter militar* prevăzute de art. 126 alin. (6) teza I din Constituţia României, republicată, acte de care ne vom ocupa în detaliu cu ocazia analizei instituţiei contenciosului administrativ.

Prezumţia de legalitate este asociată cu alte două prezumţii, şi anume: *prezumţia de autenticitate* şi *prezumţia de veridicitate*, prezumţii care, fără a fi prevăzute expres,

se desprind din coroborarea mai multor dispoziţii constituţionale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 65).

Prin **prezumţia de autenticitate** se înţelege calitatea pe care o are actul administrativ de a fi considerat că provine în mod real de la organul evocat prin forma sa exterioară. Prin **prezumţia de veridicitate** se înţelege calitatea actului administrativ de a corespunde adevărului.

Potrivit acestor prezumţii, se porneşte de la ideea că actele administrative redau exact relaţiile sociale pe care le constată, adică prevederile lor sunt conforme cu realităţile sociale pe care le reflectă (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 77).

La rândul lor, cele două prezumţii au un caracter relativ, în sensul că actele administrative se menţin în vigoare atâta vreme cât corespund adevărului privitor la autoritatea de la care emană şi la conţinutul lor. Când actele administrative nu mai corespund acestor cerinţe, valoarea lor juridică este firesc să înceteze. *Prezumţiile de autenticitate* şi *veridicitate a actelor administrative* se bazează pe obligaţia personală de onestitate şi sinceritate a celor care emit aceste acte juridice. O garanţie în plus a acestor prezumţii o constituie sancţiunea penală în cazul uzului de fals în legătură cu aceste acte (*Al. Negoiţă*, op. cit., 1996, p. 162).

În doctrina postbelică s-a susţinut că forţa juridică a actului administrativ este identică cu a altor acte unilaterale ce emană de la organele statului în realizarea puterii de stat, dar este inferioară forţei juridice a legii (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 260).

Potrivit doctrinei actuale, *forţa juridică a unui act administrativ este dată de locul pe care îl ocupă organul emitent în sistemul organizării administraţiei publice, precum şi de natura organului respectiv* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 66).

Deci, actele administrative au o forţă juridică diferită între ele însele, în concordanţă cu *principiul ierarhiei actelor normative.*

Dar, chiar între actele administrative emise de aceeaşi autoritate administrativă există deosebiri cu privire la forţa lor juridică, în raport cu efectele lor juridice. Actele administrative individuale urmează a fi conforme actelor administrative normative, actele de administraţie specială urmează a fi conforme actelor de administraţie generală, iar actele aplicabile într-o circumscripţie administrativ-teritorială urmează a fi conforme celor aplicabile pe întreg teritoriul în cadrul căruia este competent organul care le-a emis (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 129).

Distinct de **forţa lor juridică**, care reprezintă puterea cu care actele produc efecte, adică sunt obligatorii în executare, actele administrative, având o formă scrisă, beneficiază şi de o **forţă probantă**, ce reprezintă puterea lor de a constitui o dovadă despre cele constatate prin act (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 254).

Această teorie se menţine şi în prezent, un autor susţinând, în egală măsură, că actele administrative beneficiază şi de o *forţă probantă*, diferită de *forţa* lor *juridică*, ce rezultă din faptul că, în majoritatea covârşitoare a cazurilor, actele administrative iau forma înscrisurilor, sunt emise de o autoritate publică şi sunt asimilate oricărui act autentic, făcând dovada conţinutului lor şi a autorităţii emitente care, coroborată

cu competenţa acestei autorităţi, conferă acestor acte o forţă probantă egală (*I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 98 şi urm.).

Actele juridice unilaterale ale autorităţilor publice, emise în realizarea puterii publice, se caracterizează în ceea ce priveşte regimul juridic aplicabil prin regula **executării din oficiu** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 66).

Executarea actelor administrative este unul din principiile procedurale considerate a fi de primă importanţă pentru protecţia persoanelor private în relaţiile cu autorităţile administrative. Actele administrative ce acordă un drept sau protejează un interes al unei persoane private trebuie să fie aplicate într-un termen rezonabil. Uneori, executarea unui act administrativ poate necesita unul sau mai multe alte acte administrative ulterioare (*D.I. Pasăre*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2006, p. 29).

Ca act prezumat legal, actul administrativ este *obligatoriu*, poate fi executat şi produce efectele pe care le-a urmărit autoritatea administrativă prin emiterea lui (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 129).

În ce priveşte conţinutul **obligativităţii actelor administrative**, în doctrina postbelică se făcea distincţie între *obligaţia de executare*, pe de-o parte şi *obligaţia de respectare* sau *opozabilitate*, pe de altă parte. *Obligaţia de executare* nu constituie în general o obligaţie numai în sarcina unui singur subiect de drept, ci se întinde asupra tuturor subiectelor, active sau pasive, la care se referă actul administrativ. Astfel, atunci când actul administrativ este normativ, obligaţia de executare se întinde la toate subiectele care, în prezent sau în viitor, intră în condiţiile prevăzute de ipoteza cuprinsă în normele sale, această obligaţie fiind, în general, continuă. În cazul în care actul administrativ are caracter individual, efectele juridice se întind numai la acele subiecte precis determinate de act. *Obligaţia de respectare* sau *opozabilitatea actelor administrative* constituie o obligaţie diferită, deoarece ea impune o *respectare a efectelor de executare* pe care le produc actele administrative, astfel că se întinde şi la alte subiecte decât acelea obligate la executare (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 260).

În cazul în care obligaţia ce rezultă din act nu este executată de bunăvoie, cel îndreptăţit poate cere intervenţia forţei de constrângere a statului, direct în baza actului de putere respectiv, fără a mai fi necesară învestirea actului cu titlu executoriu.

Executarea silită este o măsură extremă, la care organele administraţiei publice recurg doar după ce au fost epuizate toate celelalte căi prin care s-ar putea asigura executarea obligaţiilor prevăzute în actul administrativ (*Al. Negoiţă*, op. cit., 1996, p. 163).

Astfel, pentru executarea silită a actelor administrative se cer îndeplinite o serie de condiţii. În primul rând, trebuie să existe cel care urmează să execute obligaţia prevăzută în actul administrativ. În al doilea rând, este necesară abilitarea legală a organului administraţiei publice de a trece la executarea silită. În al treilea rând, este necesar să nu existe nicio altă cale de drept care să asigure îndeplinirea obligaţiei prevăzute în actul administrativ.

Actele administrative sunt caracterizate de acest principiu, tocmai datorită caracterului lor de *forme juridice principale de activitate a autorităţilor administraţiei publice*, activitate ce presupune organizarea executării şi executarea în concret a

legii, respectiv organizarea de servicii publice, în limitele legii (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 67).

§2. Momentul intrării în vigoare a actelor administrative

În ce privește *momentul de la care actul administrativ produce efecte juridice* sau cu alte cuvinte *momentul de la care actul administrativ intră în vigoare*, în mod uzual se afirmă că acesta este momentul **publicării** pentru **actele administrative normative** și momentul **comunicării** pentru **actele administrative individuale**. Desigur, nu avem în vedere, în acest context, punerea în discuție a *intrării în vigoare a actului administrativ pentru organul emitent*, deoarece actul administrativ nu se adresează acestuia, ci altora, fie unor persoane sau unor situații determinate, fie unor persoane nedeterminate, având un caracter general și impersonal, asemeni legilor.

Dar chiar și susținerea de mai sus nu mai poate fi privită atât de categoric, se arată în doctrină, mai ales în raport cu dispozițiile constituționale care prevăd obligativitatea **publicării** în Monitorul Oficial al României, a *hotărârilor Guvernului*, spre exemplu, *fără a distinge după cum acestea au caracter normativ sau individual*. Se propune astfel reformularea tezei privind momentul de la care actele administrative produc efecte juridice, de o manieră care să acopere toate aspectele, susținându-se, în consecință, că *actele administrative încep să producă efecte juridice din momentul în care au fost aduse la cunoștință în formele îngăduite de lege*: fie modalitatea comunicării, specifică actelor individuale, fie cea a publicării, specifică actelor normative, cu admiterea unor excepții (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 374).

Într-o altă opinie s-a susținut că actul administrativ se consideră emis în *momentul semnării lui* de către persoana competentă să o facă. Cu alte cuvinte, dacă organul administrativ și-a manifestat voința, exteriorizând-o într-o formă reglementată de lege, deci s-a semnat un înscris, iar această voință a fost emisă pentru a produce efecte juridice, actul administrativ în cauză există. *Puțin contează că efectele juridice nu s-au produs încă* (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 257 și urm.).

Noi considerăm că ce contează este momentul de la care actul administrativ își produce efecte juridice față de terți. Chiar și *actele administrative cu caracter intern* trebuie aduse la cunoștința întregului personal al organului administrativ avut în vedere, pentru a putea fi aplicate. Cu alte cuvinte, *puțin contează că actul există, atâta vreme cât efectele juridice nu s-au produs încă.*

Într-o formulare mai cuprinzătoare, actele administrative, produc efecte juridice de la data aducerii la cunoștința celor cărora li se adresează. Acestora nu li se poate pretinde o anumită conduită dacă nu au cunoscut conținutul actului care prescrie o acțiune sau o inacțiune a subiectelor de drept. Așa după cum nimeni nu se poate prevala de necunoașterea legii în cazul în care a încălcat o normă publicată, tot astfel nici autoritățile publice nu pot pretinde respectarea voinței lor, decât dacă o aduc la cunoștința celor care trebuie să i se conformeze (*I. Iovănaș*, op. cit., 1997, p. 52).

Din modul în care această regulă este înţeleasă şi aplicată decurg o serie de consecinţe juridice în ce priveşte obligaţia de executare (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 68).

Există însă şi situaţii concrete în practică, criticate pe deplin întemeiat în doctrină, în care, de regulă în finalul actului administrativ, se prevede că acesta *„intră în vigoare pe data adoptării"* sau chiar *„la data semnării"* sale. În realitate însă, *până la data publicării* în „Monitorul Oficial al României", Partea I, fiind vorba despre hotărâri ale Guvernului, în exemplele date, aceste acte nu puteau produce efecte juridice, deoarece numai de la această dată conţinutul lor devenea cunoscut celor interesaţi (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 378).

Şi în doctrina postbelică a fost susţinută teza potrivit căreia actele administrative intră în vigoare, ca regulă generală, din momentul când iau fiinţă în mod legal, moment care este acela al manifestării voinţei juridice de către organul administrativ, cu respectarea tuturor condiţiilor legale (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 254).

Dar, în egală măsură, trebuie precizat că această opinie era fundamentată pe absenţa unor dispoziţii legale cu privire la această întreagă categorie de *acte juridice*, care sunt **actele administrative**, situaţie înlăturată în prezent, atât Constituţia din 1991, republicată, cât şi o serie de texte legale referindu-se expres la momentul intrării în vigoare a unor categorii de acte normative.

Precizarea constituţională actuală introdusă prin legea de revizuire, potrivit căreia *legea intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei*, din art. 78, a născut vii controverse privitoare la momentul intrării în vigoare a *actelor administrative normative*.

Această măsură a fost justificată la vremea respectivă, prin imposibilitatea distribuirii Monitorului Oficial pe întreg teritoriul ţării, astfel încât, adeseori, persoane fizice sau persoane juridice au fost puse în situaţia de a se conforma dispoziţiilor unei legi pe care nu o cunoşteau încă (*M. Constantinescu*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 139).

Într-o riguroasă analiză a noilor dispoziţii constituţionale în această materie, prin raportare la alte două texte constituţionale, şi anume cel din art. 15 alin. (2), potrivit căruia *legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale mai favorabile (sau contravenţionale* – după revizuire) şi, respectiv, cel din art. 114 alin. (4) [art. 115 alin. (5) după revizuire – *n.n.*] care consacra *intrarea în vigoare a ordonanţelor de urgenţă numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament* (numai după depunerea spre dezbatere în procedură de urgenţă la Camera competentă să fie sesizată şi după publicarea în „Monitorul Oficial al României" – după revizuire), un autor sublinia că acestea ridică două probleme de interpretare, şi anume: una privind *modul de calcul al termenului de 3 zile* şi alta privind *sfera actelor normative la care se aplică* (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 4/2004, p. 24).

Dacă în ce priveşte prima problemă, doctrina era unitară, în sensul calculării termenului de 3 zile pe zile libere (ulterior, modificările aduse Legii nr. 24/2000 au schimbat acest mod de calcul – *n.n.*), a doua problemă a născut întrebarea dacă art. 78 urmează să se aplice doar legii ca act juridic al Parlamentului sau ar trebui

avute în vedere şi celelalte acte normative. Astfel, în ce priveşte actele administrative normative *lato sensu*, autorul considera de principiu că discuţia trebuie nuanţată, dar admitea, raportându-se şi la poziţia similară a unui alt specialist, că actele administrative normative care sunt aduse la cunoştinţă publică, ca regulă, intră în vigoare potrivit dispoziţiilor constituţionale în materia legilor, aplicate prin analogie, adică la 3 zile de la data aducerii la cunoştinţă publică, cu excepţia intrării în vigoare la o dată ulterioară expres prevăzută, precum şi cu excepţia retroactivităţii dispoziţiilor contravenţionale mai favorabile. Pentru eliminarea oricăror posibilităţi de interpretare neuniformă, autorul preciza necesitatea ca Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative să fie modificată expres sub acest aspect, atât în sensul precizării exprese a momentului intrării în vigoare a actelor normative, cât şi sub aspectul modului de calcul al termenului (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 4/2004, p. 38 şi urm.).

Ulterior, Legea nr. 24/2000 a fost modificată prin Legea nr. 189/2004, inclusiv sub aspectele puse în discuţie, fiind apoi şi republicată, urmare a altor modificări şi completări, aflându-se deja la a doua republicare.

Astfel, dacă *în ce priveşte termenul de 3 zile, acesta se calculează pe zile calendaristice*, începând cu data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, şi expirând la ora 24:00 a celei de-a treia zi de la publicare, *momentul intrării în vigoare a hotărârilor Guvernului, a deciziilor primului-ministru, a actelor normative ale autorităţilor administrative autonome, precum şi a ordinelor, instrucţiunilor şi a altor acte normative emise de organele administraţiei publice centrale de specialitate este cel al publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I*, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară. Atunci când nu se impune ca intrarea în vigoare să se producă la data publicării, în cuprinsul acestor acte normative trebuie să se prevadă că ele intră în vigoare la o dată ulterioară stabilită prin text. Nu sunt supuse regimului de publicare în „Monitorul Oficial al României": a) deciziile prim-ministrului clasificate, potrivit legii; b) actele normative clasificate potrivit legii, precum şi cele cu caracter individual emise de autorităţile administrative autonome şi de organele administraţiei publice centrale de specialitate.

În spiritul art. 78 din Constituţia republicată şi potrivit art. 12 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, *„legile şi ordonanţele emise de Guvern în baza unei legi speciale de abilitare intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor"*.

În spiritul art. 115 alin. (5) din Constituţia republicată şi potrivit art. 12 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, *„ordonanţele de urgenţă ale Guvernului intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sub condiţia depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară"*. Cu această precizare finală a legiuitorului nu putem fi de acord, pentru simplul motiv că *urgenţa* este o condiţie esenţială pentru adoptarea unei ordonanţe de urgenţă a Guvernului, iar intrarea în vigoare la o dată

ulterioară ar fi lipsită de raţiune. Şi totuşi asemenea ordonanţe de urgenţă au fost şi continuă să fie adoptate.

Potrivit art. 83 din Legea nr. 24/2000, republicată, *„în vederea intrării lor în vigoare, actele normative adoptate de autorităţile administraţiei publice locale se aduc la cunoştinţă publică, în condiţiile Legii nr. 215/2001, republicată, cu modificările şi completările ulterioare* (abrogată prin Codul administrativ – *n.n.*), *prin afişare în locuri autorizate şi prin publicare într-un cotidian local de mare tiraj"*.

Anexa 1 a Codului administrativ stabileşte ***Procedura de organizare şi publicare a monitoarelor oficiale ale unităţilor/subdiviziunilor administrativ-teritoriale în formate electronic.***

În principiu, **actele administrative produc efecte juridice pentru viitor**, fiind *active şi nu retroactive* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 69).

De la această regulă există şi unele excepţii, cum ar fi: *actele administrative cu caracter retroactiv*, adică acele acte care constată existenţa sau întinderea unor drepturi şi obligaţii ce au luat naştere anterior (*declarative* sau *recognitive*) ori inexistenţa lor (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 339).

Din categoria acestor acte fac parte: *actele de revocare a unor acte administrative*, care produc efecte juridice de la data intrării în vigoare a actului desfiinţat sau de la data emiterii actului de desfiinţare; *actele administrative normative interpretative*, care emană de la aceeaşi autoritate care a emis actul interpretat sau de la o autoritate ierarhic superioară şi care au efect retroactiv de la data aplicării actului interpretat; *actele administrative jurisdicţionale*, care au efect retroactiv deoarece se recunosc părţilor situaţii juridice preexistente emiterii actului.

În plus, nu trebuie uitată situaţia decurgând din art. 15 alin. (2) din Constituţia republicată, potrivit căreia *actele administrative normative contravenţionale mai favorabile vor retroactiva* (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 4/2004, p. 38).

De la regula intrării în vigoare a actelor administrative mai sus evocată fac excepţie evident şi *actele administrative ce încep să producă efecte juridice la o dată ulterioară comunicării* sau, după caz, *publicării*. Situaţiile de acest gen sunt determinate fie de unele dispoziţii ale legii, fie de voinţa organului emitent (existând o dată ulterioară prevăzută în finalul actului), fie de natura actului (actele supuse aprobării sau confirmării) (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 69).

§3. Metodologia elaborării actelor administrative normative

Problematica intrării în vigoare a actelor administrative normative nu poate face abstracţie, în opinia noastră, de *metodologia elaborării* acestora, fiind o consecinţă firească a *aplicării unor norme de tehnică legislativă*, prin care se urmăreşte asigurarea sistematizării, unificării şi coordonării legislaţiei, precum şi conţinutul şi forma juridică a fiecărui act normativ (*I. Vida*, op. cit., 2012, p. 146).

Astfel, potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, *„normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern*

şi a propunerilor legislative aparţinând deputaţilor, senatorilor sau cetăţenilor, în cadrul exercitării dreptului la iniţiativă legislativă, la elaborarea şi adoptarea ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, precum şi la elaborarea şi adoptarea actelor normative ale celorlalte autorităţi cu asemenea atribuţii".

În plus, potrivit art. 3 alin. (2) din aceeaşi lege, *„normele de tehnică legislativă se aplică, în mod corespunzător, şi la elaborarea şi adoptarea proiectelor de ordine, instrucţiuni şi de alte acte normative emise de conducătorii organelor administraţiei publice centrale de specialitate, precum şi la elaborarea şi adoptarea actelor cu caracter normativ emise de autorităţile administraţiei publice locale".*

„În ceea ce priveşte specificul elaborării şi adoptării hotărârilor Guvernului", în doctrină se consideră că „acesta rezidă în respectarea, în plus faţă de cele arătate, a unor legi, a unor ordonanţe şi a unor hotărâri de Guvern care sunt izvoare formale ale *legisticii formale*" (*I. Vida*, op. cit., 2012, p. 147).

Un exemplu edificator în acest sens îl constituie H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

La aceasta se adaugă şi H.G. nr. 1361/2006 privind conţinutul instrumentului de prezentare şi motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului ce indică într-o anexă chiar conţinutul *instrumentului de prezentare şi motivare*, hotărâre a Guvernului ce a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2007, adică la data dobândirii de către România a calităţii de stat membru cu drepturi depline al Uniunii Europene.

Principiul ierarhiei actelor normative, atât de important în acest domeniu, este consacrat sintetic şi sugestiv în conţinutul art. 4 din Legea nr. 24/2000, republicată.

„Actele normative se elaborează în funcţie de ierarhia lor, de categoria acestora şi de autoritatea publică competentă să le adopte. Categoriile de acte normative şi normele de competenţă privind adoptarea acestora sunt stabilite prin Constituţia României, republicată, şi prin celelalte legi. Actele normative date în executarea legilor, ordonanţelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele şi potrivit normelor care le ordonă".

După cum se arată în doctrină, normele de tehnică legislativă cer ca în formula introductivă a acestor acte să se indice expres actul normativ superior pe care se întemeiază, precum şi celelalte temeiuri juridice (*I. Vida*, op. cit., 2012, p. 150).

La rândul lor, actele normative ale autorităţilor administraţiei publice locale nu trebuie să se abată, sub nicio formă, de la reglementările constituţionale şi nici de la celelalte prevederi ale legilor, ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, inclusiv ale actelor emise de administraţia ministerială şi cea extraministerială ori ale ordinelor normative emise de prefecţi (*I. Vida*, op. cit., 2012, p. 151).

„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente şi posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate şi eficienţă legislativă. Soluţiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în

considerare interesul social, politica legislativă a statului român şi cerinţele corelării cu ansamblul reglementărilor interne şi ale armonizării legislaţiei naţionale cu legislaţia comunitară şi cu tratatele internaţionale la care România este parte, precum şi cu jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului".

„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent şi inteligibil, fără dificultăţi sintactice şi pasaje obscure sau echivoce, să nu conţină termeni cu încărcătură afectivă, iar forma şi estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia şi claritatea dispoziţiilor".

Totodată, Legea nr. 24/2000 conţine dispoziţii speciale privind *integrarea proiectului în ansamblul legislaţiei, unicitatea reglementării în materie*, precum şi *evitarea paralelismelor.*

Prezentarea raţiunii care a stat la baza adoptării unui act normativ constituie o parte integrantă a procesului de elaborare a acestuia (*I. Vida*, op. cit., 2012, p. 97).

Legea nr. 24/2000 a introdus o reglementare de sine stătătoare în materia *motivării actelor normative*, nuanţată şi complexă, care o generalizează. Astfel, potrivit art. 30 al acesteia, *motivarea proiectelor de legi şi a propunerilor legislative* se face prin *expuneri de motive, ordonanţele şi hotărârile Guvernului* sunt însoţite de *note de fundamentare*, iar celelalte acte normative de *referate de aprobare*. Urmare a unei modificări legislative din anul 2007 s-a introdus o nouă modalitate de motivare, şi anume ***studiul de impact***. *„Scopul elaborării acestuia este de a estima costurile şi beneficiile aduse în plan economic şi social, prin adoptarea proiectului de lege, precum şi de a evidenţia dificultăţile care ar putea apărea în procesul de punere în practică a reglementărilor propuse".*

Expunerile de motive la *legi* şi *notele de fundamentare* la *ordonanţe şi hotărâri ale Guvernului*, elaborate de iniţiator, se publică împreună cu actul normativ în cauză în Monitorul Oficial al României, Partea I, **sau** se prezintă pe internet de către autoritatea emitentă. Dacă în cursul dezbaterilor parlamentare proiectul de lege sau propunerea legislativă a suferit modificări de fond, expunerea de motive va fi refăcută, după promulgarea legii, de către iniţiator, la sesizarea secretarului general al Camerei Deputaţilor.

În doctrină se apreciază că „motivarea proiectelor de acte normative se impune ca o operaţiune intelectuală care are rostul de a-l convinge pe emitentul actului normativ de necesitatea adoptării acestuia. Ea trebuie să prezinte raţiunile care stau la baza noii reglementări juridice, configuraţia acesteia, efectele sociale scontate şi costurile pe care le presupune aplicarea noului act normativ" (*I. Vida*, op. cit., 2012, p. 97).

În sfârşit, potrivit art. 80 al legii, *„actele normative ale autorităţilor administraţiei publice locale se adoptă ori se emit pentru reglementarea unor activităţi de interes local, în limitele stabilite prin Constituţie şi prin lege şi numai în domeniile în care acestea au atribuţii legale".*

Dacă toate aceste precizări, la care se pot adăuga multe altele conţinute în textul Legii nr. 24/2000 şi dezvoltate în H.G. nr. 561/2009, se constituie într-o veritabilă *codificare a procedurii de elaborare a actelor administrative normative*, aspect pe

care l-am subliniat şi în prelegerea consacrată *codificării procedurii administrative* din primul volum, în schimb, în ce priveşte *actele administrative individuale*, există – după cum am mai avut ocazia să arătăm în prelegerea anterioară – dispoziţii disparate în unele acte normative care, în ce ne priveşte, considerăm că ar trebui unificate.

Deşi insuficiente, deci, sub anumite aspecte, dacă ne raportăm la inflaţia legislativă ce caracterizează sistemul de drept românesc, la suprapunerile şi contradicţiile existente între diferite texte legale, evocate nu de puţine ori de doctrină, dar, mai ales, dacă adăugăm precizarea că niciodată după intrarea în vigoare a Legii nr. 24/2000, legile, ordonanţele (cu excepţia ordonanţelor de urgenţă, după revizuirea din octombrie 2003) şi hotărârile Guvernului, publicate în Monitorul Oficial al României, *nu au fost însoţite* de *expunerile de motive* sau de *notele de fundamentare*, avem dimensiunea măsurii în care normele legale privind *metodologia elaborării actelor normative* sunt cu adevărat respectate.

§4. Întinderea efectelor juridice produse de actele administrative

În ce priveşte *întinderea efectelor juridice produse de actele administrative*, trebuie făcută distincţie între *actele administrative normative* care în principiu produc toate categoriile de efecte, fiind şi izvoare ale dreptului, şi *actele administrative individuale* care se prezintă ca fapte juridice ce dau naştere la raporturi de drept administrativ, dar şi la alte categorii de raporturi (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 68).

Într-o opinie mai nuanţată, dezvoltată în doctrina postbelică, întinderea efectelor juridice produse de actele administrative se delimitează după subiectele ce au obligaţia la executare (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 261).

Astfel, actul administrativ care produce efecte în cea mai restrânsă sferă a subiectelor de drept este acel act individual prin care se instituie un singur raport juridic între două subiecte; urmează apoi actele administrative care dau naştere tot la un singur raport juridic, dar între mai multe subiecte şi apoi acelea care dau naştere la două sau mai multe raporturi juridice, deşi tot determinate. Deci, chiar în cadrul *actelor administrative cu caracter individual* există o deosebire între ele după sfera mai largă sau mai restrânsă a subiectelor între care se creează raporturi juridice.

Totuşi, diferenţe mai mari după acest criteriu există în cazul *actelor administrative normative*. Astfel, distingem acte administrative normative care produc efecte numai în interiorul organului administrativ de la care emană, *acte administrative cu caracter intern*; acte administrative normative care produc efecte într-o sferă ceva mai largă, şi anume în cadrul aceleiaşi ierarhii de autorităţi administrative; acte administrative care produc efecte în sfera şi mai largă a tuturor autorităţilor administraţiei publice, precum şi acte administrative normative care produc efecte juridice într-o sferă cât se poate de largă, inclusiv faţă de agenţi privaţi autorizaţi să realizeze servicii publice fundamentale.

În ce priveşte **efectele actelor administrative**, am reţinut deja că acestea pot fi reglementate şi de alte norme de drept decât cele ale dreptului administrativ. Spre

exemplu, *adopţia* este supusă unui *regim juridic mixt*, de drept administrativ şi de dreptul familiei, regimul legislativ al celui din urmă fiind conţinut în prezent, în actualul Cod civil.

Raporturile juridice ce au luat naştere pe baza unui act administrativ pot să înceteze fie ca urmare a *intervenţiei unui act juridic emis în acest scop*, fie ca urmare a unor *fapte materiale prevăzute de lege*, tocmai pentru a lipsi de efecte juridice, actele administrative.

Cu alte cuvinte, un act administrativ iese din vigoare *„printr-un act juridic contrar, dar este posibil ca voinţa administraţiei să devină brusc ineficace şi din cauza unui fapt juridic care intervine"* (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 280).

Încetarea efectelor juridice ale unui act administrativ printr-un act juridic trebuie declarată ca atare de autorităţile competente, în limitele şi în formele prevăzute de lege. Această manifestare de voinţă a autorităţii publice poate avea loc când: a) s-au produs efectele pentru care actul a fost emis; b) a expirat perioada de timp pentru care actul a fost emis; c) au dispărut cauzele care au determinat adoptarea actului; d) emitentul a dispus încetarea aplicării actului respectiv (*L. Chiriac*, op. cit., 2011, p. 142).

În consecinţă, actele administrative emise/adoptate pe perioadă nedeterminată îşi produc efecte juridice până în momentul scoaterii lor din vigoare, care de regulă se face de autoritatea emitentă, de autoritatea ierarhic superioară sau de instanţa de judecată, fiind vorba de *suspendare*, *revocare* şi *anulare* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 71).

Unii autori identifică şi **abrogarea** cu o modalitate de ieşire din vigoare a actelor administrative normative (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 333 şi urm.).

Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative prin fapte materiale prevăzute de lege se referă doar la *actele administrative individuale*, deoarece efectele juridice ale actelor administrative normative ce conţin reguli generale şi impersonale nu pot fi stinse ca urmare a intervenţiei unui fapt material prevăzut de lege (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 356).

Excepţie de la această regulă fac *actele administrative normative temporare*, ale căror efecte juridice încetează prin împlinirea termenului (fapt material) pentru care au fost emise.

Actele administrative individuale emise în considerarea unor persoane determinate se epuizează, de regulă, printr-o singură aplicare sau printr-o aplicare repetată, limitată la un anumit număr de cazuri, motiv pentru care raporturile juridice create de astfel de acte se pot stinge ca urmare a unor fapte materiale de producerea cărora legea leagă acest efect (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 356).

Spre exemplu, decesul unei persoane constituie un asemenea fapt material care atrage încetarea efectelor juridice produse de un act administrativ. Mai concret, el poate determina *caducitatea* – privită de un autor tot ca o situaţie prin care un act administrativ îşi pierde valabilitatea – unui proces-verbal de sancţionare contravenţională, încă neexecutat (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 358 şi urm.).

Prelegerea V
Suspendarea şi revocarea actelor administrative

§1. Suspendarea actelor administrative

În existenţa juridică a unui act administrativ pot interveni evenimente de natură să-i afecteze efectele în vederea cărora a fost adoptat. Astfel, executarea unui act administrativ poate fi suspendată, un act administrativ poate fi retras de autoritatea emitentă sau poate fi desfiinţat de organul competent (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 60).

Suspendarea reprezintă *operaţia de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 94).

Fiind doar o *stare tranzitorie*, un incident în aplicarea normală a unui act administrativ, suspendarea nu ar trebui să fie considerată un mod de ieşire din vigoare a unui act administrativ. Totuşi, considerente didactice, pe de-o parte, şi posibilitatea de a privi suspendarea ca o revocare parţială, dar cu efecte temporale, limitată în timp, pe de altă parte, permit analiza suspendării în contextul mai larg al ieşirii din vigoare a actului administrativ (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 337 şi urm.).

În doctrina actuală este subliniată distincţia între *suspendarea unui act juridic*, ce reprezintă întreruperea producerii oricărui efect de către actul respectiv şi *suspendarea efectelor sale juridice*, care semnifică întreruperea efectelor cu acest caracter ale actului respectiv (*V. Vedinaş*, op. cit., 2020, p. 376).

Suspendarea actelor administrative este o garanţie a asigurării legalităţii, ce intervine însă în cazuri de excepţie, în situaţii limită. Ea are în vedere fie întreruperea vremelnică *a producerii de efecte juridice* (ceea ce înseamnă că actul era în vigoare), *fie* amânarea temporară *a producerii de efecte juridice*. Spre exemplu, potrivit art. 198 alin. (2) C.adm., *„Aducerea la cunoştinţă publică a hotărârilor şi a dispoziţiilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect"*. Este introdusă astfel o suspendare pe o perioadă determinată a actelor administrative normative adoptate de consiliul local, de consiliul judeţean, de primar şi de preşedintele consiliului judeţean. Un element de noutate regăsim în art. 199 alin. (1) C.adm. care stabileşte acelaşi termen de 5 zile (de suspendare) şi pentru comunicarea hotărârilor şi dispoziţiilor cu caracter individual ale autorităţilor locale.

Pe această linie de idei, în doctrina postbelică, un autor a identificat două sensuri ale noţiunii de suspendare: *suspendarea „stricto sensu"* privită ca *încetarea temporară a obligaţiei de executare după intrarea în vigoare a actului administrativ*, adică după ce acesta a început să producă efecte juridice şi *suspendarea „lato sensu"* privită nu doar ca încetarea temporară a unei activităţi deja începute, ci şi ca *situaţia în care un act administrativ intră în vigoare ulterior momentului în care a fost emis şi ar fi trebuit să intre în vigoare* (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 266-267).

În cel de-al doilea caz, s-a susţinut de către alţi autori, suspendarea este de fapt lipsită de obiect, actul neproducând niciun efect juridic în perioada menţionată,

neputându-se vorbi de suspendare deci înainte ca acest act să fi intrat în vigoare sau înainte ca el să fi fost în măsură să producă vreun efect (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 354; *T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 278).

Suspendarea unui act administrativ poate deveni necesară în mai multe situaţii, cum ar fi: contestarea legalităţii de către un cetăţean, o organizaţie nestatală sau o autoritate publică; schimbarea condiţiilor de fapt după emiterea actului cu implicaţii asupra oportunităţii actului; necesitatea de a pune de acord actul respectiv cu actele organelor ierarhic superioare emise ulterior; aplicarea unei sancţiuni persoanei fizice care a săvârşit o abatere administrativă; clarificarea unor îndoieli ale organului emitent cu privire la legalitatea actului (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 94).

Oricât de mare ar fi sfera acestor cauze, ele nu pot transforma *suspendarea* într-o regulă a regimului juridic aplicabil actelor administrative, asemeni *revocării.*

Astfel, *suspendarea* se deosebeşte de *revocare* prin mai multe aspecte:

În primul rând, revocarea apare ca o regulă, în timp ce suspendarea reprezintă o operaţie excepţională. În al doilea rând, revocarea se dispune când există certitudinea că actul este ilegal, inclusiv sub aspectul oportunităţii, pe când suspendarea intervine când există un dubiu în privinţa legalităţii, inclusiv sub aspectul oportunităţii. În al treilea rând, revocarea atrage încetarea definitivă a producerii de efecte juridice, pe când suspendarea determină doar încetarea temporară a acestor efecte.

Faţă de această poziţie tradiţională din doctrina administrativă, în realitate, analiza evoluţiei practicii administrative şi a jurisprudenţei administrative demonstrează faptul că, în timp ce revocarea actelor administrative intervine rareori, sunt des întâlnite cazurile în care reclamantul fie solicită direct suspendarea executării actului, fie solicită suspendarea odată cu introducerea acţiunii în anularea actului administrativ vătămător, potrivit art. 14 sau art. 15 din Legea contenciosului administrativ.

Suspendarea actelor administrative poate să intervină în următoarele situaţii: a) de drept, în baza unei dispoziţii legale sau chiar constituţionale; b) în baza unui act al autorităţii emitente; c) în baza unui act al autorităţii ierarhic superioare; d) în baza unei hotărâri judecătoreşti. În esenţă, suspendarea poate fi dispusă prin *act juridic*, dar poate fi şi *opera legiuitorului, ope legis* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 95).

În ce priveşte prima situaţie de suspendare, vom reţine în primul rând prevederea art. 123 alin. (5) din Constituţia republicată, potrivit căreia introducerea acţiunii prefectului, în instanţa de contencios administrativ, împotriva unui act al consiliului judeţean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal, va atrage **suspendarea de drept** a actului.

Pentru a se evita producerea unor efecte ireparabile, Constituţia a prevăzut *principiul suspendării actului atacat*, fiind consacrată o normă de protecţie în faţa unor eventuale abuzuri ale administraţiei publice locale, dar şi a intereselor naţionale, în raport cu cele locale (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 263).

Controlul de legalitate exercitat de prefect, în temeiul Constituţiei şi art. 3 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, este un *contencios obiectiv*

deoarece prefectul acționează în baza competenței de care dispune și nu ca persoană vătămată într-un drept sau într-un interes legitim.

Deși în faza de proiect, Legea contenciosului administrativ făcea trimitere la Legea administrației publice locale, în vigoare la acea vreme, în forma sa finală a consacrat în art. 3, *controlul de tutelă administrativă* trimițând, în privința *termenului de introducere a acțiunii*, la termenul general prevăzut de art. 11 alin. (1) de 6 luni. În alin. (3) este reiterată prevederea constituțională referitoare la *suspendarea de drept a actului atacat*, până la soluționarea cauzei.

Un alt exemplu de suspendare în temeiul legii ni-l oferă O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor cu modificările și completările ulterioare, care stabilește expres, în art. 32 alin. (3) că plângerea contravenientului împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii atrage **suspendarea executării** actului de sancționare. Și introducerea apelului împotriva hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat plângerea suspendă executarea hotărârii.

Suspendarea executării actului administrativ este o măsură vremelnică de protecție provizorie a drepturilor și intereselor legitime ale destinatarului actului sau ale altor persoane lezate prin acesta, care se dispune în cadrul unei proceduri care nu prejudecă fondul litigiului (*G. Bogasiu*, op. cit., 2013, p. 247).

După cum vom sublinia în contextul prezentării unor *aspecte de ordin procedural* în materia contenciosului administrativ, actuala lege a contenciosului administrativ consacră o reglementare amplă instituției **suspendării executării actului**, art. 14 prevăzând expres că: *„în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente"*, cererea de suspendare poate să intervină odată cu declanșarea procedurii prealabile, *până la pronunțarea instanței de fond*, ea urmând să fie rezolvată *de urgență și cu precădere, cu citarea părților*, iar *hotărârea prin care se pronunță suspendarea fiind executorie de drept* și *putând fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare*. În plus, mai precizează legiuitorul organic, *când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare*. Manifestându-ne îndoiala cu privire la punerea în practică a acestei din urmă prevederi, reținem din doctrină, observația potrivit căreia este discutabilă situația suspendării unui act administrativ normativ pentru că, în principiu, el nu este susceptibil de a produce în mod direct prejudicii, ci numai prin intermediul unor acte administrative individuale (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 340).

Și totuși, în jurisprudența administrativă s-a pus problema dacă ***suspendarea** unui act administrativ normativ* ar urma să-și producă efecte *erga omnes*, așa cum se întâmplă în situația ***anulării** unui act administrativ normativ* printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă, chestiune ce o vom detalia în contextul analizei procedurii în materia contenciosului administrativ.

În Dosarul nr. 1202/2/2017, în ședința din data de 2 octombrie 2017, Înalta Curte de Casație și Justiție a fost solicitată să se pronunțe printr-un recurs în interesul legii,

cu privire la *„interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare și ale art. 435 din Codul de procedură civilă, vizând ipoteza admiterii cererii de suspendare a executării unui act administrativ cu caracter normativ și a efectelor acestei soluții față de părțile litigiului precum și față de terți"*. Din păcate, completul competent să judece recursul în interesul legii a respins ca inadmisibil recursul formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curtea de Casație și Justiție. Reamintim în acest context, aspect asupra căruia vom reveni că, o dispoziție expresă este consacrată în art. 15 al Legii nr. 554/2004 și pentru situația în care *solicitarea suspendării executării actului administrativ unilateral este cerută de reclamant prin acțiunea principală.*

În ambele texte legale este vorba de un *contencios subiectiv*, suspendarea fiind aproape întotdeauna judiciară, în timp ce în cazul *contenciosului obiectiv* consacrat de art. 3 al aceleiași legi *suspendarea are o bază legală*. Explicația unei asemenea delimitări a legiuitorului se datorează caracterului subiectiv al unei acțiuni tradiționale în contenciosul administrativ introdusă de cel ce se consideră vătămat în dreptul sau interesul său legitim privat, ca *nespecialist*, de unde ideea unui ochi de specialist, a judecătorului, care urmează să dispună suspendarea dacă o apreciază necesară, pe de-o parte, și *caracterului obiectiv*, de *specialist* al acțiunii introdusă de prefect care nu mai impune un control din partea judecătorului, suspendarea intervenind *ope legis*, direct în baza legii, pe de altă parte (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 343).

Nu poate fi însă suspendat un act administrativ care și-a epuizat efectele înainte ca instanța să se pronunțe asupra cererii de suspendare (*L. Chiriac*, op. cit., 2011, p. 143 și urm.).

Suspendarea unui act administrativ nu poate fi dispusă de către instanța de contencios administrativ printr-o ordonanță președințială – se mai arată în doctrină – pentru că Legea contenciosului administrativ, ca lege specială, reglementează expres modul de suspendare a unui act administrativ asupra căruia există elemente ce tind la declararea nulității acelui act administrativ (*I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 113).

Revenind la celelalte cazuri în care intervine suspendarea, vom mai reține că, potrivit doctrinei, chiar *autoritatea emitentă și autoritatea ierarhic superioară pot suspenda actele administrative emise, dacă există dubii cu privire la legalitatea acestora.*

Se mai apreciază că un act administrativ poate fi suspendat pe cale administrativă numai în măsura în care el ar putea fi revocat de către administrație (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 339).

Un act administrativ poate fi suspendat și dacă există îndoieli cu privire la *oportunitatea* sa, fără a-i fi pusă în discuție *legalitatea* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 355).

Atunci când suspendarea actului administrativ a intervenit pe considerente de neoportunitate, ea va înceta de drept la sfârșitul perioadei pentru care a fost hotărâtă sau, dacă nu a fost stabilită o perioadă, suspendarea va înceta atunci când au dispărut împrejurările care au determinat-o.

Efectele suspendării vor înceta fie prin anularea actului, fie prin repunerea lui în vigoare, ca urmare a stabilirii legalității lui (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 207).

§2. Revocarea actelor administrative

În ce privește **revocarea**, aceasta reprezintă *operația juridică prin care organul emitent al unui act administrativ sau organul ierarhic superior desființează acel act.* Când este pronunțată de organul emitent, revocarea mai este numită și **retractare** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 83).

Pe aceeași linie de idei, revocarea este privită ca operațiunea juridică ce poate consta în două forme de exprimare: *retractarea*, atunci când desființarea actului se face de autoritatea emitentă, și *revocarea propriu-zisă*, atunci când desființarea actului se face de către autoritatea ierarhic superioară celei emitente (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 378).

Dreptul de revocare, recunoscut organului ierarhic superior, nu poate duce la substituirea acestuia în exercitarea atribuțiilor organului inferior. Totodată, organul administrativ superior nu va putea reforma actul administrativ ilegal sau inoportun al organului inferior se mai arată în doctrină (*L. Chiriac*, op. cit., 2011, p. 150).

Evident, această din urmă situație poate fi pusă în discuție atunci când există o astfel de autoritate ierarhic superioară. Dacă însă ne raportăm la actuala organizare a administrației publice, analizată pe larg în primul volum, aceasta se caracterizează mai degrabă prin lipsa de subordonare între autorități, principiul autonomiei locale specific activității autorităților administrației publice locale cunoscând o consacrare constituțională încă din forma inițială a Constituției României.

Revocarea reprezintă, deci, un *caz particular al nulității*, dar, în același timp, și o regulă, un *principiu fundamental al regimului juridic al actelor administrative.*

Acest principiu fundamental aplicabil actelor administrative rezultă atât din art. 21 și art. 52 din Constituția republicată, cât și din dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 care menține *caracterul obligatoriu al procedurii prealabile* consacrat prin Legea nr. 29/1990, vechea reglementare.

Astfel, potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 cu modificările și completările ulterioare, *„Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual care i se adresează trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului,* ***revocarea****, în tot sau în parte, a acestuia.* Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului".

Deși prin proiectul Legii contenciosului administrativ, procedura prealabilă ar fi urmat să dobândească un caracter facultativ, în final, textul adoptat de Parlament îi consacră acesteia, în continuare, un caracter obligatoriu. Sunt aspecte asupra cărora

vom reveni în detaliu, într-una din prelegerile consacrate instituției contenciosului administrativ, când ne vom ocupa de *procedura prealabilă*, privită ca o condiție a acțiunii directe în instanță.

Prin această **procedura prealabilă**, legiuitorul a fundamentat dreptul administrației de a reveni oricând asupra actului emis.

Procedura prealabilă administrativă, prevăzută în legislațiile mai multor state drept o condiție prealabilă exercitării controlului pe calea contenciosului administrativ și concepută ca o cale mai rapidă și mai puțin costisitoare de obținere a recunoașterii drepturilor sau intereselor legitime vătămate prin conduita administrativă, își are fundamentul juridic, pe de-o parte, în *dreptul de petiționare* al cetățeanului, iar, pe de altă parte, în *principiul de drept al revocării actelor administrative* (*G. Bogasiu*, op. cit., 2013, p. 232).

Principiul revocabilității actelor administrative apare ca un efect firesc al trăsăturilor administrației publice, al rațiunii însăși de a fi a actelor administrative. Structura organizațională a administrației publice se bazează pe anumite reguli, între care și subordonarea ierarhic administrativă ce nu are însă un caracter dominant. Vom înțelege astfel *revocarea actelor administrative ca fiind o regulă, un principiu al structurii funcționale a administrației publice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 84).

În realitate, în timp ce producerea efectelor juridice este fenomenul normal, general, retractarea voinței reprezintă un fenomen excepțional (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 284).

Astfel, privind puterea de a revoca actele administrative ca o manifestare particulară a puterii generale pe care o are administrația de a-și face ordine în propria activitate, se apreciază că însăși existența unui principiu al revocabilității actelor administrative ar trebui pusă sub semnul întrebării. Aceasta deoarece, deși administrației i se recunoaște, la nivel subiectiv, facultatea de a-și revoca propriile acte, la o privire mai atentă recunoașterea abstractă a acestei posibilități nu pare să servească la ceva (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 285).

Revocabilitatea actului administrativ – susține un alt autor – este un principiu general al activității autorităților administrației publice care își găsește aplicabilitatea datorită dinamicii activității administrației publice și lipsei de infailibilitate a autorităților administrative (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 62).

Principiul revocării actelor administrative a devenit o constantă a dreptului public românesc, fiind unanim admis de toți specialiștii, recunoscut de practicienii din administrația publică, dar neprevăzut ca atare în vreun text de lege. Este motivul pentru care, în doctrină, a fost subliniată constant necesitatea consacrării sale exprese în viitorul Cod de procedură administrativă, aspect care ar clarifica o serie de probleme teoretice și ar oferi un criteriu sigur pentru practica administrativă și judecătorească. Dezvoltarea contenciosului administrativ va conduce la o reconsiderare a **teoriei revocării**, cu accente pe ideea de siguranță a particularilor în raporturile cu autoritățile administrației publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 84).

În ce priveşte condiţiile în care trebuie dispusă revocarea, vom reţine că aceasta trebuie dispusă printr-un act cu cel puţin aceeaşi forţă juridică cu a actului revocat, cu respectarea procedurii de emitere şi cu admiterea posibilităţii unei acţiuni în instanţa de contencios administrativ. Ea trebuie motivată (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 85).

Cu alte cuvinte, pentru a fi valabil emis, actul de revocare trebuie să îndeplinească condiţiile generale de valabilitate a actelor administrative: competenţa, forma şi procedura, precum şi condiţiile de fond (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 325).

De la această regulă pot apărea excepţii în cazul în care, după ce actul a fost emis, au intervenit reguli noi care au modificat procedura de elaborare a acestuia, actul de revocare respectând noile norme procedurale (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 208).

Revocarea poate interveni pentru nerespectarea *condiţiilor generale de legalitate* ale actului administrativ, dar mai ales a condiţiei specifice referitoare la *oportunitate.*

Autorul actului administrativ de revocare trebuie să precizeze în chiar cuprinsul actului atât *cauza* revocării, cât şi *modul* în care acest act îşi va produce efectele, cu caracter retroactiv sau numai pentru viitor (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 283).

Cauzele revocării pot fi *anterioare*, *concomitente* sau *ulterioare* emiterii actului administrativ. Revocarea unui act administrativ individual pentru motive de ilegalitate produce efecte retroactive, de la data adoptării (emiterii) actului revocat, în timp ce revocarea pentru motive de inoportunitate produce efecte de la data la care actul a devenit inoportun, efectele produse până la data revocării rămânând valabile (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 37).

Există un principiu al *revocabilităţii actelor administrative normative*, dar, raportat la problemele extrem de variate şi de complexe pe care le ridică *actele individuale*, *nu există un principiu al revocabilităţii acestora* (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 286).

O poziţie tranşantă potrivit căreia **revocarea** poate interveni doar în cazul *actelor administrative individuale*, *actele administrative normative* fiind scoase din vigoare prin **abrogare**, se regăseşte la un alt autor (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 105).

Legea contenciosului administrativ nu ne permite acceptarea acestui punct de vedere, de altfel, logic şi clarificator sub aspectul distincţiei dintre **revocare** şi **abrogare** în cazul actelor administrative, consacrând obligativitatea procedurii prealabile şi în cazul actului administrativ normativ conform art. 7 alin. (1^1), procedură ce presupune solicitarea **revocării** acestuia.

§3. Excepţii de la principiul revocării

Actele administrative normative sunt întotdeauna şi oricând revocabile.

Actele administrative individuale sunt în principiu revocabile, cu următoarele categorii de excepţii consacrate de doctrină: 1) *actele administrative declarate irevocabile de o dispoziţie expresă a legii*; 2) *actele administrative jurisdicţionale*; 3) *actele administrative de aplicare a sancţiunilor corespunzătoare formelor răspunderii administrative*; 4) *actele administrative de punere în executare a actelor*

procedurale penale; 5) *actele administrative care au dat naştere la contracte civile şi actele administrative care sunt emise ca urmare a unor contracte civile*; 6) *actele administrative care dau naştere la drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilităţii*; 7) *actele administrative care au fost executate material* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 85 şi urm.)

Deoarece prima categorie se subînţelege, iar celelalte trei sunt în mod obişnuit abordate în contextul cercetării altor instituţii cu care au directă legătură, ne ocupăm în continuare de ultimele excepţii, cu precizarea că, aceste excepţii sunt deduse fie din natura actului, fie din efectele pe care le-au produs, fie din voinţa legiuitorului (*V. Vedinaş*, op. cit., 2020, p. 379).

Nu înainte de a evoca poziţia unui alt autor ce reţine că, în absenţa unui *criteriu de identificare* a acestor acte administrative individuale de la exerciţiul puterii de revocare, persistă senzaţia că ar mai putea exista şi alte categorii de acte irevocabile sau chiar că cele prezentate în mod obişnuit de doctrină ar putea fi discutabile (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 287 şi urm.).

În acord cu acest punct de vedere considerăm că problema esenţială rămâne cea a *enumerării acestor categorii de acte irevocabile* într-un text legal, având deci caracter obligatoriu, în viitorul *Cod de procedură administrativă*, cauzele pentru care ele sunt considerate irevocabile fiind diferite şi de aici provenind imposibilitatea stabilirii unui unic criteriu de identificare a acestora. Sigur că dinamica evoluţiei societăţii poate determina apariţia unor noi categorii de astfel de acte, ce pot fi evidenţiate de jurisprudenţă, de doctrină, dar firesc ar fi să o facă legiuitorul.

Exceptarea **actelor administrative care au dat naştere la contracte civile** are în vedere raporturile dintre dreptul administrativ şi dreptul civil (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 87).

În doctrină au fost identificate două ipoteze: *prima*, în care contractul se încheie pe baza unui act administrativ prealabil între un particular şi o instituţie publică, şi *cea de-a doua*, în care contractul se încheie pe baza unui act administrativ prealabil între două autorităţi ale administraţiei publice sau între o astfel de autoritate şi o instituţie publică. În prima ipoteză, contractul încheiat pe baza actului administrativ poate fi reziliat numai pe cale judecătorească, actul administrativ fiind irevocabil, iar în a doua ipoteză, principiul irevocabilităţii operează numai dacă autorităţile administraţiei publice, respectiv autoritatea administrativă şi instituţia publică nu sunt subordonate aceleiaşi autorităţi administrative ierarhic superioare (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 350).

Se naşte problema priorităţii între două exigenţe: siguranţa persoanelor particulare în viaţa juridică şi, implicit, în raporturile născute pe baza unui act administrativ, şi interesul public pe care îl are de ocrotit administraţia publică. Admiţând „prioritatea administrativului", trebuie să admitem şi dreptul „particularului" de a ataca în contencios administrativ actul de revocare.

După cum s-a apreciat şi în doctrina postbelică, un act administrativ nu devine irevocabil prin simplul fapt că dă naştere unui drept subiectiv, chiar dacă acesta este

garantat prin dispoziţiile dreptului civil sau ale dreptului muncii, ci dobândeşte acest caracter abia din clipa în care dreptul subiectiv pe care l-a generat este protejat de lege atât de eficace, încât din textul sau scopul ei rezultă că ea a înţeles să lipsească autoritatea administrativă de posibilitatea de a-l desfiinţa prin anularea actului administrativ de bază (*T. Drăganu*, op. cit., 1958, p. 225).

Această categorie de acte exceptate de la principiul revocabilităţii se impune a fi regândită în raport cu conţinutul art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ, care stabileşte dreptul *autorităţii publice emitente a unui act administrativ unilateral nelegal de a solicita instanţei anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi* ***revocat întrucât a intrat în circuitul civil*** *şi a produs efecte juridice. În cazul admiterii acţiunii, instanţa se pronunţă, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, şi asupra validităţii actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea.* Mai consacră legiuitorul un termen de maximum *un an de la data emiterii actului, în care acţiunea poate fi introdusă.*

Deşi în opinia iniţiatorului legii s-a apreciat că acest text legal rezolvă vechea problemă a *revocării actului administrativ care a dat naştere la raporturi juridice*, art. 1 alin. (6) a fost privit şi ca făcând inutilă însăşi procedura administrativă prealabilă ce conferă autorităţii publice emitente posibilitatea de a reexamina propriul act şi eventual, de a-l revoca, prevenind astfel un nou proces (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 27).

De altfel, ca urmare a completării aduse prin Legea nr. 212/2018, art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, a fost înlăturat expres caracterul obligatoriu al plângerii prealabile, în cazul acţiunilor împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil.

Art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 este înţeles de un autor pornind de la semnificaţia noţiunii de *circuit civil* privită ca totalitatea actelor juridice prin care bunurile (valori patrimoniale) circulă de la o persoană la alta. De aici identificarea a cinci condiţii „pentru ca un act administrativ să poată fi considerat irevocabil prin aplicarea *ad litteram* a art. 1 alin. (6)" şi anume: să fie individual; să creeze un efect patrimonial; dreptul să fi fost dobândit cu bună-credinţă de beneficiar; dreptul dobândit prin act să fi fost deja tranzacţionat şi între actul administrativ iniţial şi actul civil subsecvent să fie o legătură atât de strânsă, încât revocarea primului să atragă desfiinţarea celui de-al doilea (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 288 şi urm.).

În ceea ce ne priveşte, în deplin acord cu susţinerea potrivit căreia art. 1 alin. (6) se referă doar la actele administrative individuale, actele administrative normative putând fi revocate oricând, avem rezerve faţă de celelalte condiţii enumerate, pentru simplul motiv că avem rezerve faţă de definiţia propusă pentru noţiunea de ***circuit civil***. Nu credem că trebuie să restrângem forţat semnificaţia acesteia la *circuitul unor bunuri*, sfera de cuprindere a noţiunii fiind mult mai largă, în opinia noastră. Considerăm că este vorba despre actele administrative individuale ale căror efecte juridice au ieşit din sfera regimului de drept administrativ aplicabil şi au intrat într-un

alt regim juridic, care este cel al dreptului civil, în sens larg. Nu este obligatoriu să se încheie un act civil subsecvent, ci doar în măsura în care s-au încheiat alte asemenea acte, autoritatea emitentă a actului administrativ ce nu mai poate fi revocat poate solicita instanței de contencios administrativ să se pronunțe cu privire la validitatea sa și a efectelor juridice produse. În practica judecătorească au existat asemenea acțiuni, spre exemplu, în anul 2005, ministrul justiției de la acea vreme a solicitat instanței anularea unor ordine emise de predecesorul său prin care mai multe persoane fizice fuseseră numite în funcția de notar public, existând suspiciuni din partea ministrului reclamant, de încălcare a prevederilor legale în materie. Fiind vorba despre acte administrative individuale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, instanța a respins asemenea acțiuni ca inadmisibile.

Adept al *principiului securității juridice*, autorul mai sus evocat consideră că prevederile art. 1 alin. (6) nu se justifică, existând securitate juridică numai dacă actul este „intangibil", adică *în același timp* nu este nici *revocabil* de către administrație și nici *anulabil* de către instanța de contencios administrativ (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 294).

Actele administrative emise ca urmare a unor contracte civile sunt exceptate de la principiul revocabilității, actul administrativ fiind în această situație „un instrument juridic" strict necesar pentru executarea contractului civil însuși. Actul administrativ nu poate fi desființat decât odată cu contractul și pe căile prevăzute de lege în acest scop, nu însă și printr-o revocare de către organul emitent (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 90).

Actele administrative care au dat naștere la drepturi subiective garantate de lege prin stabilitate ca acte exceptate se disting după cum dreptul subiectiv apare în sfera unui raport juridic administrativ, respectiv a unui raport juridic civil (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 91).

În prima categorie intră certificatele de naștere, cărțile de identitate, diplomele de absolvire a unor instituții de învățământ superior etc.

Săvârșirea unor operații de fraudare a legii de către beneficiarii unor astfel de acte va putea atrage însă, în mod evident, ilegalitatea actului, ducând implicit la posibilitatea revocării sale. Spre exemplu, art. 146 din Legea educației naționale nr. 1/2011, prevede că: *„Rectorul poate anula, cu aprobarea senatului universitar, un certificat sau o diplomă de studii atunci când se dovedește că s-a obținut prin mijloace frauduloase sau prin încălcarea prevederilor Codului de etică și deontologie universitară"*. Acest text de lege are în vedere cele trei categorii de diplome din învățământul universitar, diploma de licență, diploma de disertație și respectiv, diploma de doctor. Datorită problemelor apărute în practică cu privire la diploma de doctor, prin Legea nr. 139/2019 care a aprobat O.U.G. nr. 4/2016, art. 146 a fost completat. Astfel, potrivit art. 146^1, *„Titlul de doctor încetează să mai producă efecte juridice din momentul comunicării dispoziției de retragere a acestuia"*, iar potrivit art. 146^2, „(1) *Diploma de doctor este revocată sau anulată prin hotărârea definitivă a unei instanțe judecătorești.* (2) *Prin derogare de la dispozițiile alin. (6)*

al art. 1 din Legea contenciosului administrativ, cu modificările şi completările ulterioare, instituţia emitentă introduce acţiunea în anularea diplomei, în termen de un an de la data dispoziţiei de retragere a titlului de doctor".

Textul iniţial al actului guvernamental ce consacra momentul încetării producerii de efecte juridice a *diplomei de doctor* eliberată în baza ordinului de acordare a *titlului de doctor* emis de ministrul de resort a fost completat de o manieră nefirească în Parlament. Pe de-o parte, confuzia între revocare şi anulare este evidentă, iar pe de altă parte, legiuitorul a adăugat obligaţia autorităţii emitente de a introduce acţiune în anularea diplomei, prevedere care intră în contradicţie cu art. 146.

Într-o cauză ajunsă la instanţa supremă, înainte de decembrie 1989, a fost pusă în discuţie valabilitatea revocării unor diplome universitare obţinute prin fraudă. În speţă, s-a dovedit, după absolvirea facultăţii şi obţinerea diplomei, că titularii lor intraseră în facultate prin fraudă la concursul de admitere. Fără a mai cerceta dacă asemenea manevre frauduloase au mai fost sau nu folosite după intrarea în facultate, instanţa a stabilit că *revocarea diplomelor de absolvire este legală*, fiindcă întreaga activitate desfăşurată în facultate după concursul de admitere s-a bazat pe un act fraudulos. Dacă s-ar recunoaşte stabilitate unor drepturi obţinute prin manopere dolosive sau frauduloase ar însemna legalizarea unei situaţii în vădită contrazicere cu legea, ceea ce nu este admisibil (*I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 61).

În cazul drepturilor subiective civile, legea a înţeles să le ocrotească în mod special, exceptând actul administrativ ce stă la baza lor de la principiul revocabilităţii, deoarece ele presupun angajarea beneficiarului la cheltuieli importante (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 92).

Actele care au fost executate material în mod evident nu mai pot fi revocate, deoarece desfiinţarea lor nu va putea şterge efectele materiale deja produse.

Cele mai frecvente acte administrative din sfera acestei categorii sunt **autorizaţiile**, care au dat naştere la drepturi subiective care nu sunt protejate special. Revocarea unei autorizaţii de construire, după ridicarea clădirii, nu ar mai avea nicio valoare.

Această categorie priveşte numai actele administrative individuale care se realizează material printr-o singură operaţiune (acţiune) sau prin mai multe operaţiuni determinate (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 93).

În legătură cu *revocarea autorizaţiilor*, trebuie făcută distincţie între *autorizaţiile impuse de lege*, caracterizate prin faptul că autoritatea administraţiei publice este obligată să le elibereze la solicitarea celui interesat dacă sunt îndeplinite condiţiile cerute de lege şi *autorizaţiile libere*, caracterizate prin faptul că autoritatea administraţiei publice nu are obligaţia să le elibereze, ci poate aprecia oportunitatea emiterii lor. Astfel, în timp ce prima categorie de autorizaţii se bucură de *stabilitate mai mare*, deoarece autoritatea competentă are obligaţia de a le elibera dacă cel interesat întruneşte condiţiile cerute de lege, fiind deci irevocabile, a doua categorie prezintă un *caracter precar* şi *revocabil* tocmai datorită dreptului de apreciere al autorităţii emitente, beneficiarul unei asemenea autorizaţii asumându-şi riscul unor pagube în

momentul solicitării autorizației, cum este spre exemplu, autorizația de exercitare a unei meserii (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 352).

Irevocabilitatea actelor administrative din categoriile exceptate de la principiul revocabilității nu poate fi invocată dacă ne aflăm în prezența unor **acte inexistente**, adică, după cum vom arăta în prelegerea viitoare, a unor acte care *nu au avut niciun moment aparența de legalitate* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 353).

Revocabilitatea actelor administrative este admisă și în dreptul european și cu atât mai mult atunci când lipsesc prevederi exprese în diferite acte internaționale (*L. Chiriac*, op. cit., 2011, p. 155).

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit limitele revocabilității actelor administrative ale instituțiilor Uniunii Europene ca fiind circumscrise *principiului securității circuitului civil* și *principiului încrederii legitime*. Din primul principiu decurge imperativul ca o reglementare care impune obligații contribuabilului să fie clară și precisă, pentru ca acesta să poată cunoaște fără ambiguitate, drepturile și obligațiile sale. Cel de-al doilea principiu presupune că orice particular care se află într-o situație în care administrația i-a furnizat asigurări precise, dând naștere în mintea sa la speranțe fondate se consideră că a dobândit o încredere legitimă în acțiunea administrației (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 108).

Autoritatea emitentă a unui act administrativ *poate nu doar să-l revoce*, dar și *să-l modifice* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 348).

Modificarea actelor administrative poate fi făcută, în opinia unui autor, de autoritatea emitentă, dar și de alte autorități publice, cum ar fi autoritatea administrației publice ierarhic superioară sau instanța judecătorească competentă, potrivit legii. În analiza acestei chestiuni, trebuie făcută distincție între acte *administrative de autoritate normative* sau *individuale* (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 398 și urm.).

Astfel, *actele administrative normative* pot fi modificate, de regulă, de către *autoritatea emitentă*, dar, în condițiile legii, și de către *instanța competentă*.

Modificarea de către autoritatea emitentă trebuie realizată printr-un act de același nivel, adoptat sau emis cu respectarea aceleiași metodologii de tehnică legislativă, iar modificările produc efecte juridice numai pentru viitor.

Modificarea de către instanța competentă intervine, în opinia autorului mai sus evocat, în aplicarea prevederii din Legea contenciosului administrativ potrivit căreia, „instanța soluționând acțiunea, poate, după caz, să anuleze, *în tot* sau *în parte*, actul administrativ (...)", prevedere menținută și de actuala reglementare, această anulare în parte nereprezentând altceva decât o modificare adusă actului administrativ.

Actele administrative individuale pot fi modificate în principal de autoritatea emitentă, iar în secundar, de autoritatea administrativă ierarhic superioară, precum și, în condițiile legii, de instanțele judecătorești, în acest caz fiind vorba de evocarea aceleiași dispoziții din Legea contenciosului administrativ.

Este o susținere față de care avem rezerve, datorită inexistenței unei puteri de injoncțiune a instanței de contencios administrativ asupra administrației publice, în sistemul legislativ românesc actual.

La *modificarea actelor administrative individuale*, mai adaugă acelaşi autor, trebuie să se ţină seama însă de principiul drepturilor câştigate, astfel încât, după modificare, să nu se creeze o situaţie mai rea celui căruia actul i se adresează (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 399).

În practica administrativă şi în legislaţia în domeniu este consacrată şi **abrogarea**, privită ca operaţiunea juridică prin care un act administrativ normativ este scos din vigoare, fie printr-un alt act administrativ emis de organul emitent sau de organul ierarhic superior, fie este prevăzută prin lege. *Abrogarea* poate fi expresă sau tacită, totală sau parţială şi priveşte întotdeauna actele administrative normative, spre deosebire de *revocare* ce poate să intervină şi în cazul actelor administrative cu caracter individual (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 62 şi urm.).

Pe lângă caracteristica esenţială a *abrogării* de a se referi doar la actele administrative normative, un autor identifică alte două trăsături, şi anume: cauza o constituie inoportunitatea survenită a actului administrativ în discuţie şi actul abrogator îşi produce efectele numai pentru viitor (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 334 şi urm.).

În ceea ce priveşte această ultimă trăsătură, faptul că abrogarea produce efecte numai pentru viitor, în doctrină s-a precizat că toate efectele produse de actele administrative individuale emise în temeiul actului normativ abrogat, dar anterior abrogării, rămân pe deplin valabile. Altfel s-ar încălca *principiul securităţii circuitului juridic* consacrat atât în dreptul nostru, cât şi în jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene (...). De asemenea, este de preferat ca prin abrogarea actelor administrative normative să nu se producă o schimbare bruscă a reglementărilor pentru a nu se contraveni principiului încrederii legitime în stabilitatea actelor autorităţilor publice, consacrat în jurisprudenţa CJUE, a Curţii Europene a Drepturilor Omului, exigenţe ale calităţii normelor juridice preluate şi de Curtea Constituţională a României (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 36).

Abrogarea este reglementată în art. 64-65 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu privire la actele normative, deci şi cu privire la actele administrative normative.

Există şi o poziţie categorică în doctrină potrivit căreia, *în cazul actelor normative, revocarea are un caracter absolut şi se numeşte abrogare*. Ea poate fi *implicită*, situaţie în care organul emitent sau cel ierarhic superior reglementează în mod diferit raportul juridic, sau *expresă*, situaţie în care este dispusă expres fie de organul emitent, fie de organul ierarhic superior (*L. Chiriac*, op. cit., 2011, p. 151).

Mai reţinem în acest context, art. 626 C.adm., potrivit căruia: „(1) *Hotărârile în vigoare adoptate de Guvern în temeiul actelor normative* ***abrogate*** *ca urmare a intrării în vigoare a prezentului cod sunt aplicabile până la intrarea în vigoare a hotărârilor Guvernului care au acelaşi obiect de reglementare şi care vor fi adoptate de Guvern în temeiul prevederilor prezentului cod.* (2) *Prevederile hotărârilor Guvernului prevăzute la alin. (1) sunt aplicabile în mod corespunzător în situaţia în care nu contravin prevederilor prezentului cod*".

Prelegerea VI
Anularea şi inexistenţa actelor administrative

§1. Anularea actelor administrative

Principiul legalităţii, principiu fundamental aplicabil administraţiei publice, impune stricta respectare a dispoziţiilor constituţionale, legale şi a tuturor actelor normative cu forţă juridică superioară, de către autorităţile administraţiei publice (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 34 şi urm.).

În dreptul administrativ, ramură a dreptului public, problema **nulităţii actelor** pe care le adoptă sau le emit autorităţile administraţiei publice şi conducătorii acestora se pune oarecum în alţi termeni decât în dreptul privat, în primul rând datorită existenţei mai multor categorii de interese, şi anume: *interesul general*, statal, *interesul local*, al judeţelor, oraşelor şi comunelor, precum şi *interesul individual*, adică interesul celor administraţi (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2001, p. 91).

Legea trebuie să ţină seama de aceste interese şi să le concilieze. Uneori ea declară **inexistenţa actului**, alteori numai **nulitatea actului**, alteori numai **anulabilitatea** faţă de anumite persoane, fiind evocată astfel teoria calificată în doctrină ca *teoria tripartită*, susţinută de majoritatea autorilor interbelici. Astfel, în doctrina interbelică s-a conturat o teorie a nulităţilor, nuanţată, bazată pe *gravitatea ilegalităţilor*, dar şi pe *diferitele interese* aflate în joc (*E.D. Tarangul*, op. cit., 1944, p. 531).

Dimpotrivă, „noţiune importată din dreptul privat" – se apreciază în doctrina actuală – „nulitatea actelor administrative nu reprezintă deloc un subiect tranşat în materie, atât legiuitorul, cât şi doctrina şi jurisprudenţa părând a-l utiliza mai degrabă empiric, haotic, decât ca pe un sistem coerent" (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 378).

Anularea unui act juridic este definită de regulă ca reprezentând *operaţia juridică prin care se dispune desfiinţarea acelui act, încetarea definitivă a producerii de efecte juridice de către acesta* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 72).

Anularea este o formă specifică de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative ce nu poate fi aplicată faptelor materiale juridice care produc transformări în lumea materială pentru că bunul transformat printr-un fapt material juridic nu poate fi readus în starea iniţială printr-un act de anulare, ci, eventual, tot numai printr-un fapt material juridic (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 340; *T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 149).

Faţă de preocupările specialiştilor în drept civil şi, respectiv, în teoria generală a dreptului vizând problema nulităţii, în doctrina postbelică, autorii de drept administrativ au căutat să răspundă următoarelor probleme: a) *posibilitatea admiterii teoriei nulităţii absolute şi a nulităţii relative*; b) *posibilitatea admiterii teoriei anulabilităţii*; c) *posibilitatea admiterii teoriei inexistenţei*; d) *raportul dintre nulitate şi revocare* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 72).

Legat de prima problemă, răspunsul a fost de regulă favorabil, considerându-se că **nulitatea poate fi absolută sau relativă** în funcţie de interesul ocrotit de norma încălcată prin actul ilegal sau de gravitatea viciilor de ilegalitate.

În ce priveşte **teoria anulabilităţii**, în raport de *gravitatea nerespectării condiţiilor de valabilitate a unui act administrativ*, în doctrina postbelică, un autor a susţinut că sunt *nule* acele acte care nu întrunesc condiţiile esenţiale pentru a lua fiinţă şi, respectiv, *anulabile*, actele ce conţin încălcări de mică însemnătate a condiţiilor cerute pentru existenţa lor şi care, fără a înceta să fie obligatorii, pot fi contestate pe cale administrativă sau judecătorească (*M. Anghene*, op. cit., 1958, p. 173 şi urm.).

În doctrina postbelică au fost şi autori care au identificat *anulabilitatea* cu *nulitatea relativă*, fiind vorba de teoria cunoscută în doctrină sub denumirea de *teoria bipartită* (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 276).

În prezent, *anulabilitatea* este definită ca reprezentând acea formă a nulităţii actelor administrative care se aplică, atunci când legea o prevede, actelor administrative adoptate sau emise cu nerespectarea acesteia (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2001, p. 91).

În ce priveşte **teoria inexistenţei**, aceasta a fost în mod constant susţinută de doctrina interbelică şi cea postbelică, fiind pe deplin menţinută şi în doctrina actuală (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 74).

O problemă analizată în doctrină priveşte răspunsul la întrebarea dacă *inexistenţa actului administrativ* reprezintă un grad de nulitate sau un alt tip de sancţiune a actului administrativ (*A.R. Lazăr*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2002, p. 27).

În privinţa **raportului dintre nulitate şi revocare**, unii autori privesc *revocarea ca un caz particular al anulării*, iar alţi autori o privesc distinct, ca o *instituţie de sine stătătoare* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 74).

În sintagma *„administraţia îşi poate anula propriile acte atunci când constată că acestea au fost emise în mod ilegal"*, termenul de anulare nu este decât un caz particular al revocării susţine un autor, apreciind totodată că, în opoziţie cu revocarea care este administrativă, anularea este o operaţiune jurisdicţională (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 332).

Legat de distincţia dintre *nulitatea în dreptul civil* şi *nulitatea în dreptul administrativ*, un alt autor identifică o serie de deosebiri pe care le vom evoca succint în continuare (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 192 şi urm.).

În primul rând, *nulitatea în dreptul administrativ* este determinată de *ilegalitate*, iar după unele opinii şi de *neoportunitate* (autorul se referă la teza fundamentată de Şcoala de drept public de la Bucureşti, evocată într-o prelegere anterioară – *n.n.*), în timp ce *nulitatea în dreptul civil* este antrenată, în general, de *încălcarea legii*.

În al doilea rând, *în dreptul administrativ, nulitatea derivă din încălcarea condiţiilor de fond sau de formă ale actelor administrative*, fără să mai fie necesară existenţa unor prevederi legale exprese în acest sens, cum este regula în dreptul civil.

În sfârşit, în cazul *distincţiei dintre nulităţile totale şi nulităţile parţiale* există unele diferenţieri după cum actul administrativ este individual sau normativ. Astfel,

în cazul *actelor administrative normative* care includ, de regulă, mai multe norme, nulitatea parţială se poate manifesta afectând numai o parte a actului juridic, adică una sau mai multe norme care contravin normelor cu forţă juridică superioară. În ipoteza *actelor administrative individuale* este mai greu să se facă o distincţie atât de netă între nulitatea totală şi nulitatea parţială, deoarece actul este unitar prin existenţa unei singure cauze şi a unui singur obiect.

Cu toate acestea, în jurisprudenţa administrativă se întâlnesc situaţii în care s-a solicitat şi s-a obţinut *nulitatea parţială* a unui *act administrativ individual*, cum ar fi în cazul hotărârilor Guvernului prin care s-a atestat domeniul public judeţean, precum şi al municipiilor, oraşelor şi comunelor din judeţul respectiv, hotărâri ale Guvernului adoptate în majoritatea lor în anul 2002. După o atitudine ezitantă privind caracterul lor normativ sau individual, jurisprudenţa a admis în mod unitar caracterul individual al acestora, existând acţiuni prin care particulari au solicitat anularea câte unui punct din anexă prin care proprietatea lor era considerată ca aparţinând domeniului public.

Potrivit doctrinei actuale, viciile de ilegalitate care afectează actele administrative nu au toate aceeaşi gravitate. Dacă viciul de ilegalitate este consecinţa nerespectării unei forme procedurale de elaborare a actului administrativ stabilită în scopul asigurării legalităţii acestuia sau dacă viciul de ilegalitate rezultă din încălcarea unor dispoziţii legale de fond, aceste vicii se sancţionează cu nulitatea actului. Dacă, în schimb, unele vicii sunt rezultate din neîndeplinirea unor forme procedurale stabilite de lege în vederea asigurării operativităţii activităţii administrative sau a unei anumite tehnici de lucru, aceste vicii sunt mai puţin grave, pentru ca nerespectarea lor să atragă anularea actului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 341).

În plus, uneori, viciul de ilegalitate aduce atingere interesului public, alteori numai celui particular.

Cu alte cuvinte, *orice teorie a nulităţii actelor administrative trebuie să pornească de la realitatea că viciile care afectează legalitatea acestora nu au toate o valoare egală* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 75).

Astfel, este firesc să apreciem că nerespectarea unei reguli de fond are o importanţă mai mare decât nerespectarea unei reguli de formă, motiv pentru care cauzele de nulitate a actelor administrative pot fi structurate după cum ele vizează **condiţii de fond** (stabilite prin norme de drept administrativ material) sau **condiţii de formă** (stabilite prin norme de drept administrativ procesual).

Prin urmare, de regulă, nerespectarea unor *condiţii de fond* privind conţinutul actului va atrage *nulitatea absolută* a actului administrativ, iar nerespectarea unor *condiţii de formă* va determina *nulitatea relativă* a acestuia (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 343).

Pot exista însă domenii în care nerespectarea unei condiţii de formă are o importanţă mai mare decât nerespectarea unei condiţii de fond (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 75).

Spre exemplu, art. 16 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor enumeră o serie de menţiuni pe care procesul-verbal de constatare şi de aplicare a sancţiunii trebuie să le cuprindă în mod obligatoriu.

Mai mult, în art. 17 sunt indicate menţiunile a căror lipsă se prevede expres că va atrage *nulitatea procesului-verbal, nulitate ce poate fi constatată şi din oficiu*. Este vorba despre menţiunile privind numele şi prenumele agentului constatator, numele şi prenumele contravenientului, codul numeric personal pentru persoanele care au atribuit un asemenea cod, iar în cazul persoanei juridice, denumirea şi sediul acesteia, fapta săvârşită şi data comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator. Prin urmare, în cazul lipsei acestor menţiuni este consacrată **nulitatea absolută** a procesului-verbal, în vreme ce necompletarea altor menţiuni din cele prevăzute în art. 16 din Ordonanţă va atrage doar **nulitatea relativă**.

Dispoziţia conţinută în O.G. nr. 2/2001, mai sus enunţată, *obligă la nuanţarea nulităţii în dreptul administrativ* şi fundamentarea unei forme agravante a nulităţii şi, respectiv, unei forme mai uşoare, chiar şi atunci când este vorba de nerespectarea unor imperative cu caracter procedural (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 76).

Sunt aspecte care îndreptăţesc să se susţină atât o *teorie a delimitării nulităţii în absolută şi relativă*, cât şi o *teorie a divizării ei în nulitate şi anulabilitate*.

Nulitatea absolută intervine când se încalcă o condiţie de legalitate de mare importanţă, stabilită în concret, în funcţie de dispoziţiile normelor juridice care conturează regimul juridic al actului administrativ în discuţie.

Anulabilitatea (nulitatea relativă) intervine pentru nerespectarea unei condiţii de legalitate de mică importanţă.

În lipsa unor dispoziţii cu caracter de principiu, într-un *Cod de procedură administrativă*, suntem de părere că o distincţie a nulităţii actelor administrative în **nulitate absolută** şi **anulabilitate** nu se poate face decât pentru acele materii în care există precizări exprese ale legii (cum ar fi art. 17 din O.G. nr. 2/2001).

Dincolo de asemenea prevederi exprese, *distincţia dintre nulitatea absolută şi nulitatea relativă nu are nicio relevanţă practică, putând fi susţinută şi „**teoria unicităţii nulităţii**"* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 78).

Aceeaşi poziţie o întâlnim şi într-o analiză consacrată *anulabilităţii actului administrativ cu specială privire asupra actului administrativ-jurisdicţional*, autorul susţinând că *nulitatea actului administrativ unilateral este unică*, astfel că în dreptul administrativ nu poate fi construită o teorie a nulităţii actului juridic care să se bazeze pe distincţia pe care discursul doctrinar de drept civil o face între *nulitatea relativă* şi *nulitatea absolută* a actului juridic (*C. Clipa*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 44).

Mai mult decât atât, acelaşi autor apreciază că *teoria nulităţii actelor juridice emise de autorităţile administraţiei publice* nu poate fi construită decât în jurul binomului *„act administrativ normativ" – „act administrativ individual"*, de termenii acestui binom trebuind legaţi cei ai perechii *„interes legitim public" – „interes legitim privat"*. Astfel, de orice act administrativ cu caracter normativ

trebuie legat *interesul legitim public*, căci acesta vizează, printre altele, *ordinea de drept şi satisfacerea nevoilor comunitare* (*C. Clipa*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 43).

Această teză îşi are originea de altfel în prevederile Legii contenciosului administrativ care îi conferă acţiunii în anularea unui act administrativ normativ, un caracter imprescriptibil, în timp ce pentru acţiunea în anularea unui act administrativ individual instituie un termen în interiorul căruia poate fi promovată acţiunea, după cum sesizează acelaşi specialist (*C. Clipa*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 35 şi urm.).

De altfel, nici în activitatea autorităţilor administrative nu are importanţă practică distincţia dintre *nulitatea absolută* şi *nulitatea relativă*, neavând un regim juridic diferit (*L. Chiriac*, op. cit., 2011, p. 159).

Pe aceeaşi linie de idei, în doctrină s-a mai arătat că nulităţile iau, în general, aspectul *nulităţilor absolute*, deoarece îşi găseşte aplicarea principiul sesizării din oficiu şi anularea poate fi hotărâtă oricând, niciun termen de prescripţie nu limitează controlul legalităţii exercitat de autoritatea administrativă emitentă şi cea ierarhic superioară (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 343).

Un alt autor are o poziţie mai nuanţată, apreciind că o astfel de distincţie între *nulitatea absolută* şi *nulitatea relativă* trebuie făcută şi în *dreptul administrativ*, dar numai în privinţa cauzelor de nulitate, pentru a se da posibilitatea oricărei persoane interesate să ceară constatarea nulităţii actelor administrative prin care se încalcă normele legale imperative şi implicit interesul public (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 41).

Această poziţie este argumentată într-un studiu distinct cu soluţii din practica judecătorească bazate pe texte legale existente, autorul considerând că această distincţie mai clară între nulitatea absolută şi nulitatea relativă ar trebui făcută cel puţin sub aspectul *cauzelor care determină cele două tipuri de nulităţi* şi *al persoanelor îndreptăţite să le evoce în faţa instanţelor*.

Astfel, încălcarea unor dispoziţii legale care ocrotesc drepturi şi interese exclusiv personale atrage sancţiunea nulităţii relative a actelor administrative, în timp ce încălcarea unor dispoziţii legale de ordine publică prin care se ocroteşte un interes general atrage sancţiunea nulităţii absolute a actului administrativ care poate fi cerută sau invocată, pe cale de excepţie, de autorităţile publice împuternicite de lege (de exemplu, prefectul), precum şi de orice persoană interesată. Mai mult, nulitatea absolută poate fi invocată de instanţa judecătorească, din oficiu (*A. Trăilescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 12/2001, p. 86 şi urm.).

De aici concluzia potrivit căreia *cauzele de nulitate absolută a actelor administrative* sunt următoarele: depăşirea competenţei organului emitent al unui act administrativ, întrucât normele de competenţă sunt de ordine publică; nesocotirea interesului general în favoarea unor interese personale (deturnarea de putere); nerespectarea condiţiilor de formă prevăzute, în mod expres, de lege pentru validitatea unor

acte administrative, precum şi nerespectarea oricăror dispoziţii imperative ale legii care ocrotesc un interes public.

Doctrina de sorginte civilistă realizează o interesantă distincţie între *nulitate expresă* şi *nulitate virtuală*, clasa nulităţilor virtuale fiind privită ca având o importanţă deosebită în demersul judiciar de aplicare a sancţiunii nulităţii (*E.-F. Popescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 5/2016, p. 108).

În cazul *nulităţilor exprese*, arată autorul în argumentarea susţinerilor sale, textul legal prevăzând el însuşi sancţiunea nulităţii, mai rămâne de stabilit, respectiv, de verificat, dacă situaţia juridică concretă se încadrează în ipoteza normei legale respective. Reale dificultăţi generează cea de-a doua clasă de nulităţi, *nulităţile virtuale*, în cazul invocării acestora, cei ce le invocă şi solicită aplicarea sancţiunii nulităţii aflându-se într-o situaţie incomparabil mai dificilă decât cei ce invocă nulitatea expresă. Ei au în primul rând sarcina să justifice, mai ales în dreptul public, nu numai existenţa, ci şi caracterul esenţial al *viciului de nelegalitate* (*E.-F. Popescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 5/2016, p. 111).

O altă problemă în materia **nulităţii actelor administrative**, deja enunţată, porneşte de la dispoziţia Legii contenciosului administrativ, potrivit căreia instanţa poate decide *anularea totală* sau *parţială* a unui act administrativ.

În ce priveşte **anularea parţială** a unui act administrativ, în doctrină se susţine că aceasta este în principiu posibilă, dar numai dacă „partea" din act care a fost anulată nu are o legătură organică şi intrinsecă cu celelalte dispoziţii din act, care pot avea o existenţă de sine stătătoare şi se pot aplica în forma în care au fost adoptate, chiar şi în lipsa dispoziţiilor care au fost anulate, altfel organul competent trebuie să ia măsura anulării totale a actului administrativ, deoarece această măsură intervine implicit prin imposibilitatea aplicării părţii din act care nu a fost anulată expres (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 209).

Jurisprudenţa Comunităţilor Europene a consacrat *principiul proporţionalităţii* efectelor nulităţii în dreptul administrativ în raport cu finalitatea legii prin aplicarea teoriei nulităţii parţiale. Se arată că, „ilegalitatea parţială a unui act administrativ nu justifică anularea în întregime a actului (ci doar a părţii care produce efectele ce contravin legii) decât în cazul în care anularea părţii ilegale ar avea ca efect pierderea justificării actului astfel emis (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 114).

În ce priveşte *organele competente să constate încetarea producerii de efecte juridice de către un act administrativ*, potrivit doctrinei tradiţionale, *competenţa de a constata nulitatea unui act administrativ* revine **organului ierarhic superior** (în baza dreptului de control de care dispune acesta, în virtutea raportului de subordonare), precum şi *instanţelor judecătoreşti*, în principal secţiilor de contencios administrativ ale acestora (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 80).

Ministerul Public prin reprezentanţii săi poate anula actele ilegale ale organelor administrative de cercetare şi urmărire penală, respectiv ale organelor de administrare a locurilor de deţinere şi executare a pedepselor – s-a susţinut tradiţional în doctrina consacrată *teoriei nulităţii actelor administrative*.

Potrivit doctrinei mai recente, Ministerul Public nu are căderea de a anula, direct şi nemijlocit, acte administrative, având la îndemână două tipuri de acţiuni judiciare prevăzute de art. 1 alin. (4) şi (5) din Legea contenciosului administrativ care permit acestuia fie să acţioneze asupra unor acte administrative individuale, cu acordul prealabil al celor vătămaţi de acestea, fie să acţioneze asupra unor acte administrative normative când este vătămat un *interes legitim public* (*C. Clipa*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 24).

Mai mult decât atât, într-o altă lucrare se susţine că, potrivit actualului cadru legislativ, rolul procurorilor în materia cenzurării unor acte emise în baza dreptului procesual penal s-a diminuat, atribuţii mai importante, în acest sens, revenind *instanţelor de judecată*, atât în baza unor prevederi ale Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor şi a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, cât şi în baza unor prevederi ale noului Cod de procedură penală – Legea nr. 135/2010. Aceste dispoziţii, care prezintă interes în măsura în care discutăm despre *acte administrative care pot apărea în contextul procesului penal*, susţine în continuare acelaşi autor, sunt aplicabile şi în privinţa controlului exercitat de procurorul superior cu privire la actele procurorului ierarhic inferior (*Al.-S. Ciobanu*, op. cit., 2015, p. 109 şi urm.).

O reală problemă existentă în societatea românească actuală o constituie situaţia paradoxală în care *asemenea acte apărute în contextul procesului penal*, ca să păstrăm formularea adecvată a autorului, acte ce nu pot fi încadrate însă în sfera actelor procesuale penale, ele prezentând toate trăsăturile unor acte administrative, nu pot intra sub cenzura instanţei de contencios administrativ care consideră inadmisibil controlul asupra acestora (spre exemplu, un act de constituire ca parte civilă într-un proces penal emis de o autoritate a administraţiei publice, un proces-verbal de efectuare a unei expertize la solicitarea procurorului de caz etc.). Sunt situaţii concrete în care nu numai că reprezentanţii Ministerului Public nu-şi pun problema că asemenea acte ar putea prezenta aspecte de nelegalitate care să le poată atrage nulitatea în instanţa de contencios administrativ, ci, dimpotrivă, chiar aceştia solicită autorităţilor administrative competente să le emită şi se folosesc de efectele juridice ale acestora.

Enumerând autorităţile competente să constate şi să dispună nulitatea actelor administrative, un alt autor se referă la instanţele judecătoreşti cu precizarea demnă de reţinut, potrivit căreia, într-un sistem democratic, caracterizat prin legalitate, anularea unui act administrativ ar trebui lăsată în competenţa, cu precădere, dacă nu exclusivă, a autorităţii judecătoreşti (*I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 104).

Pe deplin de acord cu acest punct de vedere, credem că o consacrare expresă într-un text de lege, care nu poate fi decât viitorul *Cod de procedură administrativă* a *principiului potrivit căruia anularea nu poate fi pronunţată decât de instanţa de judecată*, iar *revocarea revine exclusiv autorităţii emitente sau autorităţii ierarhic superioare* ar permite clarificarea confuziilor care domnesc încă în această materie,

ar elimina ambiguitățile care se regăsesc în doctrină în legătură cu această chestiune, ca efect al unei practici administrative neunitare și inconsecvente.

În acest fel s-ar contribui la *sistematizarea și uniformizarea materiei privitoare la actul administrativ*, iar unele texte de lege considerăm că se impun a fi revizuite pentru a răspunde acestui principiu.

În perioada parcursă de la ediția anterioară, adoptarea Codului administrativ prin O.U.G. nr. 57/2019 a confirmat prin art. 26 alin. (2), propunerea noastră de a consacra atribuția Guvernului de a putea *„solicita **revocarea** actelor administrative nelegale, netemeinice sau inoportune emise de autoritățile prevăzute la alin. (1)* (ministere, organe de specialitate din subordinea sa și prefecți – *n.n.*) *care nu au intrat în circuitul civil și nu au produs efecte juridice și care pot leza interesul public*". Vechea dispoziție din art. 28 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor se referea la dreptul Guvernului de a ***anula*** aceste acte.

Și art. 275 alin. (8) C.adm. care a preluat o prevedere din Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului, republicată, abrogată expres, stabilește că: *„Ministrul care coordonează instituția prefectului poate propune Guvernului **revocarea** ordinelor emise de prefect care au caracter normativ sau a celor prevăzute la alin. (2) și (6), dacă le consideră nelegale sau netemeinice, în cazul în care acestea nu au intrat în circuitul civil și nu au produs efecte juridice și pot leza interesul public"*. În ce privește alin. (2) și (6) ale art. 275 C.adm., este vorba despre *ordine prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate* emise în anumite condiții și, respectiv, despre *ordinele emise de prefect în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență.*

Aceste prevederi confirmă și teza din doctrină, potrivit căreia **revocarea** poate să intervină mai ales pentru **considerente de oportunitate**, iar **anularea** pronunțată de instanță poate să intervină mai ales **pe considerente de ilegalitate.**

În ce mă privește, absolventă a Școlii de drept public de la Universitatea din București, dar mai ales cercetătoare atentă a *relației legalitate-oportunitate în teoria recursului pentru exces de putere*, în cadrul tezei de doctorat consacrată *puterii discreționare și excesului de putere al autorităților publice*, am ajuns la concluzia că, judecătorul în contencios administrativ, atunci când cercetează limitele puterii discreționare cu ocazia emiterii unui act administrativ supus controlului judecătoresc, ajunge în mod inevitabil uneori, la *controlul oportunității* (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 1999, p. 209).

Dincolo de prevederile recente ale Codului administrativ care consolidează teoria privind revocarea actelor administrative de către autoritatea ierarhic superioară, există prevederi punctuale în diferite alte acte normative, dacă ar fi să ne referim, spre exemplu, la art. 146 al Legii educației naționale nr. 1/2011 menționat în prelegerea anterioară, în contextul analizei excepțiilor de la principiul revocabilității actelor administrative individuale care consacră posibilitatea rectorului de ***a anula*** (și

nu de *a revoca – n.n.*), cu aprobarea senatului universitar, un certificat sau o diplomă de studii obținută prin mijloace frauduloase etc.

O chestiune care prezintă atât interes teoretic, cât mai ales practic, se referă la **efectele juridice** care s-au produs până la data constatării, în tot sau în parte, a nulității unui act administrativ (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2001, p. 94).

Astfel, în ce privește **efectele nulității**, indiferent care organ pronunță nulitatea, cauzele pronunțării acesteia nu pot fi decât anterioare sau concomitente emiterii lui, nefiind de conceput ca un act administrativ să fie legal emis, iar ulterior să devină ilegal (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 81; *I. Iovănaș*, op. cit., 1997, p. 62).

De aceea, anularea are de regulă efect retroactiv, actul de anulare stingând efectele actelor anulate. Vor putea fi șterse însă doar efectele juridice, nu și faptele materiale deja săvârșite (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 344; *I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 105).

De pildă, anularea unui carnet de conducere auto pe baza căruia s-a exercitat conducerea autovehiculului nu poate șterge efectele trecute ale acestuia, deoarece el a fost realizat prin activități succesive (*I. Iovănaș*, op. cit., 1997, p. 62)

Astfel, potrivit unei opinii din doctrina postbelică, numai efectele juridice ale actului sunt paralizate prin anulare, în timp ce consecințele lui de fapt sunt o realitate care s-a produs în trecut și care deci nu poate fi ignorată (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 247).

Tot în perioada postbelică, un alt autor aprecia că *anularea pentru cazuri de neoportunitate* produce efecte doar de la data emiterii actului de anulare, și nu retroactiv, păstrându-se efectele deja produse (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 283).

Anularea unui act administrativ are ca efect nulitatea tuturor actelor juridice ulterioare care au fost condiționate, sub aspectul legalității, de existența actului administrativ se susține în mod tradițional în doctrină (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 82).

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a pronunțat prin Decizia nr. 10/2015 cu privire la examinarea sesizării formulată de Curtea de apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, în vederea pronunțării unei **hotărâri prealabile** cu privire la interpretarea dispozițiilor art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare. S-a stabilit astfel că aceste dispoziții se *„interpretează în sensul că hotărârea judecătorească definitivă/irevocabilă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești"*. Este o confirmare jurisprudențială a teoriei tradiționale din doctrina administrativă mai sus menționată.

Dacă această soluție poate fi acceptată din perspectiva unei acțiuni tipice în contencios administrativ introdusă de persoana vătămată printr-un act administrativ individual ce se bazează pe un act administrativ normativ anulat definitiv și irevocabil, ea devine discutabilă în opinia noastră, în cazul acțiunilor în contencios

administrativ introduse de un terţ împotriva actului administrativ adresat altui subiect de drept. Avem în vedere, spre exemplu, autorizaţiile de construire eliberate în baza unui PUZ (plan urbanistic zonal) anulat definitiv şi irevocabil în instanţa de contencios administrativ. În ceea ce ne priveşte ni se pare de neacceptat concluzia de a se considera anulate toate autorizaţiile de construire în baza cărora s-au ridicat deja construcţii în condiţiile stabilite de acestea, dacă împotriva unora dintre aceste autorizaţii sunt în curs de soluţionare cereri de anulare la instanţele de contencios administrativ. În asemenea cazuri soluţionarea acestora ar trebui să-şi urmeze cursul până la finalul judecăţii. Poziţia corectă într-o astfel de situaţie ar fi trebuit să fie prima ipoteză formulată de Curtea de apel Craiova, Secţia contencios administrativ şi fiscal, şi anume cea potrivit căreia hotărârea de anulare a unui act administrativ normativ produce efecte juridice doar asupra actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia, ulterior hotărârii de anulare. Desigur, o autoritate administrativă aflată în această situaţie nu ar trebui să mai emită acte administrative individuale, în baza unui act administrativ normativ deja anulat de instanţa de judecată.

§2. Inexistenţa actelor administrative

Alta este situaţia în care actul administrativ nu prezintă nici măcar umbra unei aparenţe de legalitate, el apărând în mod manifest ca ilegal, caz în care ne referim la **inexistenţa** acestuia.

Teoria actelor juridice inexistente a apărut în doctrina juridică franceză, în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în legătură cu actele de stare civilă, în special cu cele de căsătorie (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2001, p. 95).

În doctrina postbelică românească, s-a arătat că *actele administrative inexistente*, departe de a se bucura de o prezumţie de legalitate, sunt lovite de vicii atât de vizibile, încât nimeni nu le poate atribui nici măcar un moment caracterul de acte juridice obligatorii (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 152).

În cazul actelor administrative inexistente nu mai operează prezumţia de legalitate, încălcarea legii fiind atât de evidentă încât oricine o poate sesiza (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 78; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 345).

Cu alte cuvinte, viciul ilegalităţii afectează în aşa măsură actul încât acesta este lipsit de prezumţia de legalitate *„ab initio"*, astfel încât se poate considera că actul nici nu a luat fiinţă (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 187).

Prin urmare, nimeni nu poate fi obligat să se supună dispoziţiilor cuprinse într-un astfel de act, mai mult, punerea în executare a actului inexistent de către organele administraţiei publice apare ca o cale de fapt (şi nu de drept) care atrage răspunderea administraţiei publice, respectiv a funcţionarilor pentru pagubele cauzate.

Ca elemente esenţiale în definirea noţiunii de *inexistenţă*, în doctrina actuală sunt identificate: caracterul excepţional al sancţiunii; înlăturarea prezumţiei de legalitate a actului administrativ; poate fi juridică sau materială; oricine o poate sesiza şi nu are

caracter obligatoriu (*A.R. Lazăr*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 64).

S-ar părea, la prima vedere, că noţiunea de **inexistenţă** sugerează lipsa oricărui efect juridic. Desigur, un **act inexistent** nu generează, nu modifică şi nu stinge raporturi juridice conform intenţiei autorului său, dar totuşi el poate produce efecte juridice echivalând cu un fapt material-juridic (licit sau ilicit) putând avea ca efect, de exemplu, obligaţia restituirii prestaţiei necuvenite pe drept, cum ar fi plata nedatorată a unui impozit fixat printr-un act inexistent (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 188).

În consecinţă, limitele prezumţiei de legalitate nu pot fi stabilite abstract, ci în funcţie de situaţia de fapt, în fiecare caz în parte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 79).

Ca regulă a regimului juridic al inexistenţei actelor administrative, trebuie admis dreptul subiectelor destinatare ale actului administrativ de a se apăra în faţa oricărei autorităţi publice prin invocarea inexistenţei. Corespunzător acestui drept, trebuie admisă existenţa obligaţiei autorităţilor respective de a constata, utilizând prerogativele de putere publică de care dispun, **inexistenţa actului administrativ**.

Aceasta nu poate fi acoperită nici prin prescripţie, nici prin ratificare, viciul fiind atât de grav încât îi afectează însăşi existenţa şi nu doar efectele, actele inexistente nemaibucurându-se de prezumţia de legalitate (*A.R. Lazăr*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 65).

În dreptul administrativ, raţiunea introducerii sancţiunii **inexistenţei** prezintă, spre deosebire de dreptul civil, un mare interes practic.

Într-adevăr, în baza *prezumţiei de legalitate*, ce caracterizează actele administrative, acestea sunt executorii de drept producând efecte până în momentul desfiinţării lor.

În cazul *inexistenţei*, prin simpla ei constatare, făcută de orice subiect interesat, prezumţia este înlăturată fără o procedură deosebită, actul neavând nici măcar aparenţa de legalitate şi fiind lipsit de caracterul executoriu (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 152; *I. Santai*, op. cit., 2011, p. 189).

În doctrină sunt oferite drept exemple de asemenea acte inexistente: o dispoziţie a primarului prin care o căsătorie ar fi desfăcută prin divorţ sau un act administrativ semnat de o persoană care, în mod notoriu, nu avea competenţa respectivă (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 64).

În literatura de specialitate se mai face distincţie între *inexistenţa de fapt*, posibilitatea ca un act administrativ pur şi simplu să nu existe în fapt, acesta existând numai în imaginaţia administraţiei, care astfel se află în eroare, şi *inexistenţa juridică*, ce presupune existenţa faptică a unei voinţe, căreia însă dreptul, în considerarea unor vicii capitale care o afectează, nu îi recunoaşte nici măcar existenţa (*O. Podaru*, op. cit., 2010, p. 395).

La ora actuală, inexistenţa reprezintă o **instituţie de ordin constituţional** dacă avem în vedere art. 100 alin. (1) referitor la *decretele Preşedintelui*, considerate *inexistente în cazul nepublicării* şi, respectiv, art. 108 alin. (4) referitor la *actele Guvernului*, considerate *inexistente în cazul nepublicării*, cu excepţia hotărârilor Guvernului cu caracter militar, care se comunică numai instituţiilor interesate.

Consacrarea constituțională a *inexistenței* a sporit semnificația acesteia, ea neputând fi ignorată de doctrină deși Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu utilizează în conținutul ei noțiunea de *inexistență*, referindu-se exclusiv la *nulitate* sau la *anulare* (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Dreptul nr. 1/2017, p. 128).

De altfel, în doctrină a fost criticat faptul că *textele privitoare la inexistență consacrate de Legea fundamentală nu sunt reglementate și într-o lege*, susținându-se că reglementarea legală referitoare la inexistență ar trebui să se regăsească în Legea contenciosului administrativ. Mai mult decât atât, se propune ca după articolul care se referă la *excepția de nelegalitate* să fie introdus un articol referitor la *excepția de inexistență* (*C.D. Stoian*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2014, p. 97).

Totuși, „se poate considera că este și firesc să nu regăsim o procedură judiciară de *constatare a inexistenței*, la cererea persoanei interesate, întrucât inexistența funcționează tocmai în absența unor texte exprese care să o prevadă, fiind caracterizată și de absența formalismului în privința invocării și constatării sale", susține un alt autor. Atunci când administrația pune în executare *acte flagrant ilegale*, deci *inexistente*, cel vătămat va fi obligat să se adreseze tot instanței judecătorești, problema care se ridică fiind cea a aplicării sau nu a termenelor-standard stabilite de Legea contenciosului administrativ (*Al.-S. Ciobanu*, op. cit., 2015, p. 116).

Textele constituționale privind *inexistența* marchează translația de la abordarea teoretică a inexistenței de la nivelul actului administrativ individual la nivelul actului administrativ normativ. Mai mult, în jurisprudența instanței supreme s-a dat o *interpretare extensivă acestui text*, în sensul că nepublicarea unui act administrativ se sancționează cu inexistența, ca urmare a nerespectării acestei condiții de validitate (*A.R. Lazăr*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 70).

Prin urmare, extrapolând prevederile constituționale în materie, *nepublicarea actelor administrative normative ale autorităților administrației publice centrale* supuse obligației „publicării în Monitorul Oficial al României" potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, ar trebui afectată de sancțiunea *inexistenței* cu excepțiile pe care le instituie alin. (2) al aceluiași articol: *„deciziile primului-ministru clasificate, potrivit legii și actele normative clasificate, potrivit legii precum și cele cu caracter individual, emise de autoritățile administrative autonome și de organele administrației publice centrale de specialitate"*. Și absența publicării actelor normative ale autorităților autonome locale ar trebui sancționată cu *inexistența*.

Deși teoretic se poate distinge **inexistența** de **nulitatea absolută**, practic efectul este același, întrucât în ambele situații actul este desființat în întregime cu efect retroactiv. Totuși, distincția între cele două sancțiuni este marcată de faptul că actul lovit de nulitate absolută continuă să producă efecte juridice, în baza prezumției de legalitate, până în momentul în care se constată, cu efect retroactiv, nulitatea actului administrativ de către organele competente, pe când în cazul inexistenței, actul nu beneficiază de la bun început de această prezumție și nu poate fi pus în executare (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 188).

Prelegerea VII
Contractele administrative

§1. Evoluţia doctrinei cu privire la teoria contractelor administrative

Analiza contractelor administrative încheie prezentarea *teoriei generale a actelor administrative* şi îşi propune o abordare globală a acestora ţinând cont şi de faptul că actuala Lege a contenciosului administrativ asimilează unele categorii de contracte administrative expres enumerate, actului administrativ.

În contextul cercetării *domeniului public* şi a *proprietăţii publice*, în acest volum, vom reveni într-o prelegere distinctă cu detalii privind *contractul de concesiune de bunuri publice*, o categorie larg răspândită de contracte administrative alături de *contractele de achiziţii publice*, de *contractele de concesiune de lucrări publice* şi de *contractele de concesiune de servicii.*

Categoria contractelor administrative s-a impus în cadrul teoriei generale a contractelor ca o categorie aparte de categoria contractelor de drept privat, astfel încât astăzi existenţa acestui gen de contracte nici nu mai poate fi pusă la îndoială, constituind o realitate confirmată legislativ, jurisprudenţial şi doctrinar (*L. Chiriac*, op. cit., 2011, p. 180 şi urm.).

În perioada interbelică, un autor susţinea, analizând practica administrativă a vremii, că uneori *administraţia acţionează şi prin* **acte contractuale** *pe care le încheie cu particularii.* Astfel sunt contractele de cumpărare şi vânzare, contractele de închiriere sau arendare, contractele de locaţiune de servicii, împrumuturile, donaţiile etc. Aceste contracte sunt supuse, în principiu, Codului civil. Unele din contractele încheiate de administraţie urmăresc însă satisfacerea unui interes general sau buna şi regulata funcţionare a serviciilor publice, motiv pentru care sunt supuse regimului administrativ (*E.D. Tarangul*, op. cit., 1944, p. 477 şi urm.).

Contractele încheiate de administraţie cu particularii în scopul de a colabora în vederea satisfacerii unui serviciu public sau a unui interes general, supuse din această cauză regimului administrativ, sunt *contracte de drept public* sau *contracte administrative.* Aşa, de exemplu, sunt considerate contracte administrative *concesiunea de servicii publice*, *concesiunea domeniului public*, *contractul de lucrări publice* etc. Sunt categorii de contracte administrative ale căror denumiri s-au păstrat şi astăzi şi a căror analiză permite identificarea unor reguli distincte de regulile dreptului comun.

Regimul juridic special căruia îi sunt supuse contractele administrative se caracterizează prin *forme speciale necesare pentru încheierea lor*, precum şi prin *principii specifice cu privire la executarea lor.*

După cum vom putea constata din prezentarea doctrinei actuale a teoriilor cu privire la *contractul administrativ*, aceasta a fost una din cele trei poziţii exprimate în doctrina interbelică, către care se îndreaptă în prezent majoritatea autorilor de drept administrativ.

Contractul administrativ, ca instituţie juridică, a fost o noţiune controversată în doctrina administrativă (*I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 74).

Teoria contractelor administrative s-a format în dreptul francez modern, ca o *creaţie a jurisprudenţei Consiliului de Stat*, preluată şi dezvoltată ulterior de doctrina administrativă franceză (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 101).

De altfel, aşa cum vom sublinia şi cu ocazia aprofundării instituţiei contenciosului administrativ, jurisprudenţa Consiliului de Stat francez, autoritate emblematică a sistemului jurisdicţional din Franţa, instanţă administrativă supremă, având şi rol de avizare a proiectelor de acte normative, a influenţat direct apariţia şi dezvoltarea dreptului administrativ francez.

Astfel, în stabilirea noţiunii de *contract administrativ*, guvernat de regulile dreptului public, s-a avut în vedere competenţa Consiliului de Stat, ca instanţă de contencios administrativ, în judecarea litigiilor dintre particulari şi administraţia publică (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 358).

Prin jurisprudenţa lor, instanţele de contencios administrativ şi, în primul rând Consiliul de Stat, au calificat drept *contracte administrative* numai acele contracte în care, în afară de simpla participare a unei administraţii publice, se mai întâlneşte un anume *scop* – asigurarea funcţionării unui serviciu public, respectiv, un anume *regim juridic de drept public* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 112 şi urm.).

Regimul juridic distinct aplicabil contractelor administrative constă în faptul că regulile de ordin tehnic privitoare la încheierea, executarea şi desfiinţarea acestora sunt în mare parte diferite de regulile dreptului privat aplicabile contractelor determinate de acesta (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 359).

În doctrina clasică franceză, principalele *contracte având o natură administrativă* erau: *contractul de furnituri*, constând în furnizarea sau confecţionarea de obiecte materiale mobiliare; *contractul de lucrări publice*, având ca obiect efectuarea unei construcţii imobiliare publice; *contractul administrativ de transport* care avea ca obiect efectuarea de transporturi pentru stat sau punerea la dispoziţia acestuia în acest scop a unei nave şi *contractul de concesiune a unui serviciu public*, având ca obiect organizarea şi exploatarea unui serviciu public (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 358; *M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 157).

Mai sunt menţionate în egală măsură, la ora actuală, *contractul de utilizare a domeniului public* sau *contractul de delegare de servicii publice* (*L. Chiriac*, op. cit., 2011, p. 183).

Regulile aplicabile contractelor administrative nu sunt însă cu totul diferite de *regulile dreptului privat*. „Există principii de justiţie şi echitate, care domină toate contractele, de orice natură ar fi ele, de drept public sau privat. Aceste principii decurg din câteva idei fundamentale precum: cuvântul dat trebuie respectat; acela care comite o culpă trebuie să-i suporte consecinţele, clauzele unui contract trebuie interpretate şi executate în mod raţional, după intenţia comună a părţilor etc." (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 160).

În doctrina franceză actuală, contractul administrativ este definit ca fiind *contractul încheiat de o persoană publică şi identificat prin intermediul unui criteriu alternativ, şi anume: prezenţa clauzelor exorbitante sau participarea cocontractanţilor la executarea aceluiaşi serviciu public* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 115).

Într-o formulare mai sintetică, *contractul administrativ reprezintă contractul încheiat de una sau mai multe persoane publice şi supus unui regim de drept public.*

Natura administrativă a contractului poate fi decisă, potrivit doctrinei franceze, în trei moduri: de *legiuitor*, ori de câte ori acesta consideră că regimul administrativ este mai potrivit decât regimul de drept privat pentru problema de fapt ce trebuie rezolvată; de anumite *jurisdicţii* (administrative) care pot stabili că regimul administrativ trebuie aplicat unui anumit tip de contract, precum şi prin *acordul de voinţă al părţilor* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 359 şi urm.; *C. Manda*, op. cit., 2008, p. 422).

În România, *teoria contractelor administrative* a apărut şi s-a dezvoltat odată cu dezvoltarea raporturilor juridice dintre administraţie şi întreprinzătorii particulari ce aveau ca obiect *concesiunea unor lucrări publice* sau *servicii publice*. Marii specialiştii din perioada interbelică au întâmpinat-o însă cu unele rezerve, calificând-o ca o „instituţie exogenă ce nu putea evoca esenţa realităţilor endogene" (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 101).

Inexistenţa unor instanţe speciale de contencios administrativ în România, în perioada interbelică, a conferit particularităţi specifice **teoriei contractelor administrative**. Astfel, până la adoptarea Constituţiei din 1948, în doctrina de drept public românească s-au formulat trei mari opinii: a) *de acceptare a teoriei contractelor administrative, în sens restrâns*; b) *de respingere a oricărei teorii a contractelor administrative*; c) *de acceptare a teoriei contractelor administrative, în sens larg* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 108).

Prima opinie porneşte de la ideea conform căreia *concesiunea este un contract de drept public, un contract de serviciu public* sau pur şi simplu *un contract administrativ propriu-zis*. În plus, trebuie precizat că, în perioada interbelică, orice contract încheiat de administraţie în care se angajau bani publici, trebuia autorizat în prealabil prin lege sau printr-o hotărâre a Guvernului, *regulament*, cum era numit actul curent al Guvernului (*I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 121).

Jurisprudenţa, prin decizii ale Curţii de Casaţie, a admis teza conform căreia administraţia putea încheia cu particularul, în vederea realizării unui serviciu public, fie un *contract civil*, supus dispoziţiilor Codului civil, fie un *contract administrativ*, guvernat de regimul dreptului public (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 198 şi urm.).

Din aceste decizii prin care Curtea de Casaţie a constatat şi în dreptul românesc existenţa contractelor administrative supuse unui regim de drept public, au fost identificate următoarele caracteristici ale acestora: contractele administrative sunt acele contracte încheiate de administraţie în legătură cu funcţionarea serviciilor publice administrative, ce diferă de contractele de drept privat prin faptul că sunt guvernate de regulile dreptului public; caracterul administrativ al contractului implică necesitatea ca părţile contractante să consimtă ca respectivul contract să fie supus

regimului de drept public; judecata litigiilor privitoare la aceste contracte se supune legii contenciosului administrativ.

Adepţii celei de-a doua teorii au pornit de la teza divizării actelor administraţiei în *acte de autoritate* şi *acte de gestiune*. Potrivit acestei teorii, statul se manifestă în dreptul public nu doar sub formă de stat suveran, ci şi în calitate de stat – persoană juridică, subiect de drepturi şi obligaţii, asemenea oricărui particular.

Spre deosebire de actul de autoritate, care are caracter unilateral, *actul de gestiune este un act bilateral, contractual*, căci el constă într-un acord de voinţe, motiv pentru care îmbracă întotdeauna forma obişnuită a actelor contractuale din dreptul privat.

Profesorul Negulescu califica *concesiunea*, *act de gestiune*, exemplul tipic de contract încheiat de autorităţile administraţiei publice, ca un *act mixt*, o combinaţie de dispoziţii regulamentare şi de contract, într-o concesiune existând şi *clauze contractuale* şi *clauze regulamentare* (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 157).

Şi totuşi, acelaşi specialist considera că, după *natura lor*, contractele nu pot fi deosebite. În elementele sale intrinseci, contractele au totdeauna acelaşi caracter. Singura chestiune care ar putea să fie luată în considerare, este că ele sunt făcute într-o formă specială şi sunt de competenţa instanţelor de contencios administrativ. Dar aceasta nu schimbă caracterul şi natura lor juridică.

Potrivit, celei de-a treia orientări, toate contractele încheiate de administraţia publică erau considerate contracte administrative, supuse unui regim de drept public.

Deşi doctrina primelor două decenii de după război s-a dovedit refractară acestei teorii, termenul a continuat să circule, iar, începând cu anii 1970, profesoara Valentina Gilescu a fundamentat teoria *contractului administrativ* ca o teorie pe deplin compatibilă cu realităţile epocii, exemplificând cu *contractul de specializare universitară*, pe baza dispoziţiilor Legii învăţământului din acea vreme (*V. Gilescu*, loc. cit., în Revista Română de Drept nr. 7/1970, p. 122 şi urm.).

Susţinerea unei asemenea teorii poate fi privită ca un act de curaj la acea epocă, fiind bine-cunoscut faptul că, în principiu, dreptul socialist nu admitea existenţa contractelor administrative deoarece nu admitea distincţia dintre dreptul public şi dreptul privat, contractele administrative fiind considerate din această cauză inadecvate regimului existent (*Al. Negoiţă*, op. cit., 1996, p. 173).

Ulterior, *teoria contractelor administrative* a fost preluată şi dezvoltată şi de alţi autori (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 102).

§2. Definiţia şi trăsăturile contractului administrativ

Teoria contractelor administrative este azi mai actuală ca oricând, ea fiind strâns legată de *domeniul public* şi implicit de *proprietatea publică*, precum şi de *serviciul public*, noţiuni de ordin constituţional (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 103; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 363).

În doctrina actuală, *contractul administrativ* este privit ca *un acord de voinţă dintre o autoritate publică, aflată pe o poziţie de superioritate juridică, pe de-o*

parte, şi alte subiecte de drept, pe de altă parte, prin care se urmăreşte satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice sau punerea în valoare a unui bun public, supus, în principal, unui regim de putere publică (*V. Vedinaş*, op. cit., 2020, p. 395).

În doctrină au fost identificate următoarele **trăsături principale ale contractului administrativ**: a) reprezintă un *acord de voinţă* între o autoritate a administraţiei publice sau alt subiect de drept autorizat de o autoritate a administraţiei publice, pe de-o parte, şi un particular, pe de altă parte; b) presupune *efectuarea de lucrări, prestarea de servicii* etc. de către particular, în schimbul unei plăţi; c) părţile trebuie să accepte unele *clauze de natură regulamentară* stabilite prin lege sau în baza legii, prin hotărâre a Guvernului; d) autoritatea administraţiei publice nu poate ceda interesele, drepturile sau obligaţiile sale decât altei autorităţi a administraţiei publice, iar particularul le poate ceda, la rândul său, doar cu acordul administraţiei publice; e) când interesul public o cere sau când particularul nu şi-a îndeplinit din culpă obligaţiile contractuale ori când executarea devine prea împovărătoare pentru particular, autoritatea administraţiei publice poate modifica sau rezilia unilateral contractul; f) părţile au înţeles că se supun unui *regim de drept public*; g) *soluţionarea litigiilor revine instanţelor de contencios administrativ* (*A. Iorgovan,* op. cit., 2005, p. 118).

În ce priveşte ultima trăsătură menţionată, după cum vom arăta ulterior, litigiile privitoare la executarea contractelor administrative au fost date în competenţa instanţelor de drept comun, prin Legea nr. 212/2018 care a intervenit asupra Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În raport cu *actul administrativ de autoritate*, un alt autor identifică următoarele trăsături specifice ale *contractului administrativ*: a) spre deosebire de actul administrativ de autoritate ce reprezintă o manifestare unilaterală de voinţă juridică, contractul administrativ presupune un acord de voinţe, în care cel puţin una din părţi este o autoritate publică contractantă; b) în timp ce actul administrativ de autoritate determină naşterea, modificarea sau încetarea unui raport juridic, contractul administrativ creează drepturi şi obligaţii în favoarea ambelor părţi ale contractului; c) în cazul actului administrativ de autoritate, garanţia executării o reprezintă intervenţia puterii statului, iar în cazul contractului administrativ garanţia executării este dată de clauza penală, precum şi de despăgubirile prevăzute; d) actul administrativ de autoritate poate fi, în principiu, revocat, dar contractul administrativ nu poate fi revocat de autoritatea publică contractantă, obligată să respecte clauzele contractuale; e) Legea contenciosului administrativ asimilează actului administrativ, contractul administrativ, deosebindu-l de actul administrativ unilateral, de unde existenţa unor regimuri juridice aplicabile parţial distincte (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 71).

Dintr-o perspectivă mai sintetică, în doctrină sunt analizate: *părţile contractului*, dintre care una este întotdeauna o autoritate a administraţiei publice sau un subiect de drept public autorizat de o asemenea autoritate; *scopul contractului* – ce urmăreşte realizarea unui interes public; *obiectul contractului* – ce poate să privească prestarea unui serviciu public, executarea unei lucrări publice, punerea în valoare a unui bun

public, o achiziție publică etc.; *clauzele contractului* constând în partea reglementară și partea convențională, precum și *litigiile* specifice (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 121 și urm.).

§3. Regimul juridic aplicabil contractului administrativ

În ce privește **regimul juridic aplicabil contractului administrativ**, acesta împrumută unele caractere din dreptul privat, cum ar fi condițiile de validitate ale contractului, dar se distinge prin două elemente esențiale, și anume: se bazează pe *inegalitatea juridică a părților*, iar *autoritatea publică, parte în contract, nu dispune de o libertate de voință identică cu cea reglementată de dreptul privat*. Competența autorităților publice sau persoanelor juridice de drept public este determinată de lege și este circumscrisă realizării interesului general (*E. Popa*, op. cit., 2002, p. 295).

Fiind un contract cu ajutorul căruia administrația își realizează o parte din sarcinile sale, e de părere un alt autor, *regimul juridic aplicabil contractului administrativ* este unul exorbitant, *de drept public în special*, având și clauze negociate, ceea ce îi conferă un *regim mixt de drept public* și *de drept privat*. Prerogativele de drept public constau în faptul că administrația încheie contractul pentru realizarea unor sarcini de interes public, fiind într-o situație privilegiată, cu posibilitatea de a impune clauze exorbitante în contract, de a controla modul de executare a contractului sau de a dispune unilateral rezilierea contractului (*I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 123).

Contractul administrativ urmărește o mai bună funcționare a serviciului public, distingându-se de *contractele civile*, la baza cărora se află principiul egalității părților contractante, și de aceea nu presupune un echilibru perfect de interese, autoritatea administrativă contractantă urmărind interesul colectivității. Astfel, administrația publică își exprimă voința ca și cum această voință ar fi superioară celei a particularului, mai „respectabilă" (*I. Iovănaș*, op. cit., 1997, p. 75).

Legat de *formalitățile de atribuire a contractelor administrative*, în doctrină se apreciază că acestea sunt mai complexe în cazul unui raport contractual administrativ dintre o persoană publică și particulari decât în cazul unui contract civil. Acestea contribuie la realizarea serviciilor publice obligându-i pe reprezentanții administrației să analizeze consecințele încheierii contractului administrativ din perspectiva utilității și a asigurării eficienței în cheltuirea banilor publici. Îndeplinirea formalităților este în favoarea particularilor, pentru că, prin realizarea acestora, administrația este obligată să respecte dispozițiile legale, ceea ce duce la împiedicarea discriminărilor de orice natură a cetățenilor cu care intră în raporturi (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 122 și urm.).

Sub aspectul **executării contractului administrativ**, se disting două reguli, și anume: pe de-o parte, administrația dispune în raport cu părțile contractante de prerogative fără echivalent în contractele de drept privat, iar pe de altă parte, inegalitatea ce decurge din prerogativele conferite părților în cursul executării contractului are o limită de ordin financiar, în sensul că părțile contractului beneficiază de garanții în raport cu administrația pe care dreptul privat le ignoră (*E. Popa*, op. cit., 2002, p. 298 și urm.).

Unii autorii se referă la **contractele administrative**, identificându-le cu ***actele administrative de gestiune*** şi le analizează distinct de ***actele administrative de autoritate*** (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 437 şi urm.; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 211; *I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 121 şi urm.; *A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 43 şi urm.).

Potrivit unei teze fundamentate în doctrina interbelică, **actele juridice** pe care serviciile publice administrative (organele administraţiei publice, instituţiile publice şi regiile autonome de interes public) le încheiau în exercitarea dreptului lor de administrare a proprietăţii publice erau numite **acte administrative de gestiune** (*A. Teodorescu*, op. cit., 1929, p. 394; *P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 381 şi urm.).

Actele administrative de gestiune *sunt acele acte juridice pe care autorităţile administraţiei publice le încheie cu diverse persoane fizice sau juridice, prin acordul de voinţă al părţilor, în regim de drept public sau de drept privat, pentru administrarea domeniului public şi privat şi organizarea de servicii publice în vederea satisfacerii unor interese generale* (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 43).

Actele administrative de gestiune se împart în **acte de gestiune publică**, pe care administraţia le încheie în calitatea sa de putere publică, pentru satisfacerea intereselor generale şi **acte de gestiune privată**, pe care administraţia publică le încheie în calitate de persoană juridică civilă pentru administrarea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale, după caz (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 43).

Actele de gestiune publică, denumite şi **contracte administrative** sunt supuse unui *regim juridic mixt de drept public şi de drept privat*, preponderent fiind regimul de drept public, iar **actele de gestiune privată**, denumite şi **contracte de drept comun** sunt supuse cu preponderenţă regimului de drept privat care se completează cu unele reguli speciale de drept public.

Deoarece *actul administrativ de gestiune* se încheie întotdeauna între două părţi, el capătă configuraţia unui contract, care se deosebeşte însă în mod esenţial de contractele civile, în opinia altor autori, prin *trăsăturile proprii* care-l caracterizează (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 211 şi urm.; *V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 438).

În primul rând, *iniţiativa încheierii* unui asemenea act aparţine aceluia care reprezintă, potrivit legii, statul sau unitatea administrativ-teritorială, adică unei autorităţi a administraţiei publice centrale sau locale.

În al doilea rând, *obiectul actului administrativ de gestiune* îl constituie, după caz, achiziţionarea de bunuri, executarea de lucrări, prestarea de servicii ori concesionarea sau închirierea de bunuri, actul având o denumire, îmbrăcând o formă şi având un regim juridic aplicabil specific, în raport de obiectul său.

În al treilea rând, actul administrativ de gestiune *se încheie* numai *în formă scrisă*, conform normelor procedurale prevăzute de lege sau în condiţiile stabilite de lege, pe baza unei *licitaţii publice*. În ce priveşte *executarea actului administrativ de gestiune*, cele mai multe obligaţii revin particularului, care trebuie să execute obligaţiile asumate în condiţiile de calitate, cantitate şi la termenul convenit.

În al patrulea rând, drepturile şi obligaţiile ce revin particularului pot fi cedate altuia numai cu *aprobarea* autorităţii administraţiei publice.

Atunci când interesul public o cere sau când particularul nu-şi mai îndeplineşte obligaţiile din contract, autoritatea administraţiei publice în cauză poate *modifica sau rezilia unilateral* contractul, fără a mai recurge la justiţie.

În ce priveşte *soluţionarea litigiilor* născute din executarea acestor contracte, în opinia autorilor mai sus evocaţi, aceasta ar fi de competenţa instanţelor de drept comun, poziţie doctrinară confirmată de Legea nr. 212/2018 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 554/2004 şi a altor acte normative.

§4. Evoluţia legislaţiei privind soluţionarea litigiilor în materie

Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ (abrogată prin Legea nr. 554/2004) prevedea în art. 2, printre actele care *„nu puteau fi atacate în justiţie"*, la lit. d): *„actele de gestiune săvârşite de stat în calitate de persoană juridică şi pentru administrarea patrimoniului său"*.

O asemenea exprimare a fost criticată în doctrină, pentru cel puţin trei aspecte: în primul rând pentru că noţiunea de gestiune are o sferă mai largă, în al doilea rând pentru că acte de gestiune încheie nu numai statul, ci şi unităţile administrativ-teritoriale şi în al treilea rând, bunurile care aparţin statului, judeţului, oraşului sau comunei se află în proprietatea acestora, şi nu în administrarea lor (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 438).

După cum doctrina a subliniat în repetate rânduri, aceste *acte puteau fi atacate la instanţele de drept comun*, precizarea iniţială privind imposibilitatea atacării în justiţie trebuind înlocuită cu formularea *„nu pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ"*.

În realitate, *trebuie făcută distincţie după cum bunurile aparţin domeniului public sau privat al statului, judeţului, oraşului sau comunei.* Astfel, în timp ce pentru actele administrative de gestiune care privesc *bunuri ale domeniului privat* competenţa de soluţionare a conflictelor ar trebui să revină, într-adevăr, *instanţelor de drept comun*, pentru actele administrative de gestiune care privesc *bunuri ale domeniului public*, competenţa de soluţionare a conflictelor ar trebui să revină *instanţelor de contencios administrativ*, pentru simplul motiv că este vorba despre *contracte administrative.*

Sub regimul Legii nr. 29/1990, jurisprudenţa s-a dezvoltat în sensul că litigiile legate de încheierea, executarea şi încetarea contractelor administrative erau de competenţa instanţelor de drept comercial, în timp ce litigiile legate de organizarea licitaţiilor şi atribuirea contractelor administrative intrau în competenţa instanţelor de contencios administrativ (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 69).

Această poziţie s-a schimbat prin soluţia promovată de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care, pe de-o parte, defineşte *actul administrativ*, dar asimilează acestuia şi *contractele administrative*, aspect deja evocat, iar pe de altă

parte, admite în continuare, ca şi vechea reglementare, ca excepţie de la controlul în contencios administrativ, *actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.*

Din această perspectivă, sunt asimilate actelor administrative şi **contractele încheiate de autorităţile publice** care au ca obiect: *punerea în valoare a bunurilor proprietate publică*; *executarea lucrărilor de interes public*; *prestarea serviciilor publice* şi *achiziţiile publice.* Mai mult decât atât, prin Legea nr. 262/2007 care a modificat substanţial Legea nr. 554/2004, enumerarea exemplificativă a contractelor administrative a fost completată cu precizarea potrivit căreia: *„prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative supuse competenţei instanţelor de contencios administrativ".* O asemenea normă exclude însă posibilitatea consacrării naturii administrative a contractului doar ca urmare a voinţei părţilor, după cum se arată în doctrina actuală (*Al.-S. Ciobanu*, op. cit., 2015, p. 131).

Din economia Legii nr. 554/2004 rezulta că în cazul *contractelor administrative* este aplicabil regimul juridic de drept administrativ atât în ceea ce priveşte litigiile referitoare la atribuirea acestor contracte de către autorităţile publice, cât şi în ceea ce priveşte litigiile care vizau încheierea, executarea şi rezilierea contractelor administrative (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 69).

Prin Legea nr. 212/2018, care a modificat şi completat Legea nr. 554/2004, executarea contractelor administrative urmează să fie controlată în caz de litigiu de instanţa de drept comun. Astfel, potrivit art. 8 alin. (2) al Legii contenciosului administrativ, în vigoare: „Instanţa de contencios administrativ este competentă să soluţioneze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum şi orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ. *Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competenţa de soluţionare a instanţelor de drept comun*".

Prin Decizia nr. 1783/2015, Secţia a II-a civilă a instanţei supreme a reţinut că, în conformitate cu prevederile art. 2 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, există două condiţionări pentru ca un contract să poată fi considerat ca având natură administrativă, şi anume: respectivul contract să emane de la o autoritate publică sau de la o persoană juridică de drept privat care acţionează în regim de putere publică şi obiectul contractului să se refere la punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice şi achiziţiile publice. În speţă, fiind vorba de un contract de marketing încheiat de SN Aeroport Internaţional Timişoara T.V. SA, Înalta Curte a reţinut că niciuna dintre cele două condiţionări nu era îndeplinită.

În ce priveşte restul contractelor încheiate de autorităţile administraţiei publice, care se supun regulilor dreptului comun, în situaţii conflictuale acestea urmează să fie cenzurate în instanţele de drept comun, intrând în categoria actelor exceptate de la controlul instanţelor de contencios administrativ datorită existenţei posibilităţii controlului judecătoresc în baza normelor dreptului privat.

Repere bibliografice (Actul administrativ)

Doctrină românească actuală

I. Tratate, cursuri, monografii

Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 3-119.

Emanuel Albu, Dreptul contenciosului administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 32-75.

Ioan Alexandru, Mihaela Cărăuşan, Sorin Bucur, Drept administrativ, ed. a 3-a, revizuită şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 304-359.

Dana Apostol Tofan, Instituţii administrative europene, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 34-48.

Dana Apostol Tofan, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999.

Emil Bălan, Instituţii administrative, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 150-161.

Gabriela Bogasiu, Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată, ed. a 4-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018.

Gabriela Bogasiu, Justiţia actului administrativ. O abordare biunivocă, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013.

Ion Brad, Revocarea actelor administrative, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009.

Dumitru Brezoianu, Drept administrativ român, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 61-101.

Emilia Lucia Cătană, Actul administrativ. Abordare teoretică şi practică. O perspectivă interdisciplinară, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2020.

Lucian Chiriac, Drept administrativ. Activitatea autorităţilor administraţiei publice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 1-165, p. 180-188.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 15-39, p. 60-140.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Florin Coman Kund, Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar. Partea a II-a, ed. a 3-a, revăzută, actualizată şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 11-83.

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

Ion Corbeanu, Drept administrativ, ed. a 2-a revizuită şi completată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, p. 72-128.

Flavia Ghencea, Autorizarea administrativă. Teorie. Practică. Jurisprudenţă, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013.

Alina Nicoleta Ghica, Urbanismul. Autorizaţii de construire, certificate de urbanism şi avize. Practică judiciară, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Liviu Giurgiu, Cristian Giuseppe Zaharie, Drept administrativ, ed. a 8-a, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2008, p. 79, 317-419.

Ilie Iovănaş, Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Controlul exercitat asupra activităţii administraţiei publice, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 9-91.

Ana Rozalia Lazăr, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi comparat, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

Corneliu Manda, Drept administrativ. Tratat elementar, ed. a 5-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 392-425.

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019.

Andrei-Răzvan Nănescu, Regimul de contencios administrativ al actelor premergătoare, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011.

Luiza Neagu, Suspendarea executării actului administrativ. Practică judiciară, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011.

Alexandru Negoiţă, Drept administrativ, Ed. Sylvi, Bucureşti, 1996, p. 132-180.

Mihai Oroveanu, Tratat de drept administrativ, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998, p. 119-182.

Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 293-297, p. 305-364.

Ovidiu Podaru, Caducitatea actului juridic în dreptul public, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2019.

Ovidiu Podaru, Dreptul amenajării teritoriului, al urbanismului şi al construirii, Vol. IV. Un deznodământ nefericit: desfiinţarea construcţiilor, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015.

Ovidiu Podaru, Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ (I) Repere pentru o teorie altfel, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010.

Mircea Preda, Drept administrativ. Partea generală, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006, p. 182-216.

Valentin Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a 3-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 372-501.

Valentin Prisăcaru, Actele şi faptele de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001.

Oliviu Puie, Contractele administrative. În contextul noului Cod civil şi al noului Cod de procedură civilă, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014.

Ioan Santai, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. II, ediţie parţial revizuită, Ed. „Alma Mater" Sibiu, 2011, p. 11-228.

Cătălin-Silviu Săraru, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 66-184.

Cătălin-Silviu Săraru, Cartea de contracte administrative. Modele. Comentarii. Explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013.

Cătălin-Silviu Săraru, Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudenţă, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009.

Anton Trăilescu, Drept administrativ. Partea specială, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 1-52.

Verginia Vedinaş, Drept administrativ, ed. a 12-a, revăzută şi actualizată, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2020, p. 345-400.

Ioan Vida, Legistică formală. Introducere în tehnica şi procedura legislativă, ed. a 5-a revizuită şi completată, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012.

II. Studii, articole (prelegerea II)

Dana Apostol Tofan, O nouă perspectivă în teoria actului administrativ (I), în Studii şi Cercetări Juridice nr. 2/2012, p. 133-146.

Mihai Băeşu, Criteriile privind distincţia dintre actul administrativ unilateral individual şi cel normativ. O privire dintr-un alt unghi, în Curierul Judiciar nr. 9/2019, p. 524-527.

Emil Bălan, Actele juridice privind acordarea titlurilor didactice în învăţământul superior, în Dreptul nr. 3/2007, p. 81-85.

Emilia Lucia Cătană, Modernizarea dreptului administrativ în era transformării digitale. Actul administrativ electronic, în Revista de Drept Public nr. 4/2019, p. 15-26.

Gabriela Cristina Frenţiu, Dispoziţia primarului emisă în baza Legii nr. 10/2001, act administrativ sau act juridic civil, în Dreptul nr. 4/2004, p. 81-85.

Ion Imbrescu, Dana Ştefu, Consideraţii teoretice cu referire la unele acte administrative nelegale, în Dreptul nr. 6/2011, p. 176-184.

Ioan Lazăr, Unele consideraţii în legătură cu actele administrative fiscale, în Dreptul nr. 7/2009, p. 109-118.

Andrei-Răzvan Nănescu, Rolul criteriului de clasificare a actelor administrative premergătoare în acte de execuţie sau de decizie în rezolvarea unor proceduri decizionale administrative complexe, în Curierul Judiciar nr. 8/2010, p. 451-455.

Andrei-Răzvan Nănescu, Un nou criteriu de clasificare a actelor administrative premergătoare – consecinţe în planul contenciosului administrativ, în Curierul Judiciar nr. 7/2010, p. 396-400.

Alexandru Negoiţă, Noţiunea actului administrativ, în Dreptul nr. 7/1997, p. 38-43.

Rodica Narcisa Petrescu, Natura juridică a titlului de proprietate emis potrivit Legii 18/1991, în Dreptul nr. 12/1996, p. 47-55.

Rodica Narcisa Petrescu, Criterii de distingere între actele administrative de autoritate şi actele de gestiune ale statului-implicaţii pe planul contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 10/1992, p. 39-45.

Anton Trăilescu, Momentul încheierii actelor de gestiune ale administraţiei publice, în Dreptul nr. 10/1999, p. 37-42.

Anton Trăilescu, Unele consideraţii referitoare la raporturile dintre autorităţile administraţiei publice şi actele acestora, în Dreptul nr. 10-11/1995, p. 42-45.

II. Studii, articole (prelegerea III)

Dana Apostol Tofan, Motivarea actelor administrative normative. Condiție de valabilitate a acestora, în Revista de Drept Public nr. 3/2015, p. 39-47.

Dana Apostol Tofan, O nouă perspectivă în teoria actului administrativ (II), în Studii și Cercetări Juridice nr. 3/2014, p. 323-346.

Dana Apostol Tofan, Relația legalitate-oportunitate în teoria recursului pentru exces de putere, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1999, p. 267-302.

Emilia Lucia Cătană, Noutăți în materia controlului *ex ante* al achizițiilor publice potrivit O.U.G. nr. 98/2017: avizul conform al ANAP și acțiunea în constatarea nulității absolute a contractului de achiziție publică, în Revista de Drept Public nr. 1/2018, p. 53-65.

Simona Cristea, Motivarea suficientă a actului administrativ în lumina jurisprudenței comunitare, în A.U.B., Seria Drept, partea III/2007, p. 85-91.

Dacian-Cosmin Dragoș, Jurisprudență comentată: Verificarea de către instanță a actului atacat. Legalitate. Oportunitate. Erori manifeste. Exces de putere. Aspecte ce țin de legalitatea actului: C.A. Cluj, Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3012/15.12.2008, în Curierul Judiciar nr. 1/2010, p. 30-32.

Dacian-Cosmin Dragoș, Discuții privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate, în Dreptul nr. 8/2004, p. 108-112.

Mircea Duțu, Autorizațiile de urbanism și drepturile civile, în Dreptul nr. 7/2017, p. 117-127.

Mircea Duțu, Probleme actuale ale regimului juridic al autorizației de mediu, în Dreptul nr. 6/2017, p. 115-125.

Mircea Duțu, Regimul juridic general al autorizațiilor de urbanism, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1999, p. 39-60.

Flavia Ghencea, Evoluția reglementărilor cu privire la aprobarea tacită în legislația românească, în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 173-188.

Flavia Ghencea, Semnificații și reglementări juridice cu privire la tăcere, în A.U.B., Seria Drept, partea IV/2009, p. 100-107.

Flavia Ghencea, Noțiunea de autorizație administrativă și fundamentarea sa științifică în dreptul contemporan, în Revista de Drept Public nr. 1/2009, p. 7-22.

Ion Imbrescu, Unele aspecte ale procedurilor specifice adoptării/emiterii actelor administrative cu caracter normativ, consecință a prevederilor Legii nr. 52/2003, O.G. nr. 75/2003 și Legii nr. 189/2004 de modificare și completare a Legii nr. 24/2000, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 113-127.

Ana Rozalia Lazăr, Pasivitatea administrației. Aspecte de ordin substanțial și procedural. Procedura aprobării tacite, în Curierul Judiciar nr. 11-12/2004, p. 171-186.

Ana Rozalia Lazăr, Reflecții asupra consacrării principiului legalității în Proiectul de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2004, p. 1-5.

Ana Rozalia Lazăr, Relația legalitate-oportunitate în statul de drept, în Curierul Judiciar nr. 9/2003, p. 105-119.

Ana Rozalia Lazăr, Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva consideraţii privind procedura aprobării tacite, în Revista de Drept Public nr. 3/2003, p. 84-101.

Remus Alexandru Moldoveanu, Certificatul de urbanism, în Dreptul nr. 8/2009, p. 106-122.

Alexandru Pânişoară, Certificatul de urbanism – act administrativ premergător de decizie, în Revista de Drept Public nr. 3/2015, p. 85-93.

Ovidiu Podaru, Motivarea documentaţiilor de urbanism (PUZ, PUD), piatră de temelie sau piatră de moară ?, în Curierul Judiciar nr. 2/2017, p. 92-107.

Ovidiu Podaru, „Şcoala de la Bucureşti" versus „Şcoala de la Cluj": război troian sau pseudo-conflict? Eseu despre variile viziuni asupra oportunităţii actului administrativ (mitologie pentru juriştі), în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Serie Jurisprudentia, nr. 2/2009 (consultat on line).

Corneliu-Liviu Popescu, Neconvenţionalitatea şi neconstituţionalitatea avizului conform al Ministerului Afacerilor Externe pentru interpretarea tratatelor internaţionale, în lumina dreptului la un proces echitabil, în Curierul Judiciar nr. 11-12/2004, p. 209-214.

Cristin Nicolae Popa, Discuţii privind autorizaţiile de urbanism, în Dreptul nr. 1/2002, p. 90-97.

Oliviu Puie, Problematica atacării în contencios administrativ a certificatului de urbanism, a avizelor/acordurilor, precum şi a actelor de reglementare emise în vederea eliberării autorizaţiei de construire de către autorităţile competente pentru protecţia mediului şi gospodărirea apelor, în Dreptul nr. 2/2011, p. 125-146.

Oliviu Puie, Principiul legalităţii în adoptarea actelor administrative ale autorităţilor publice, în Dreptul nr. 9/2009, p. 147-156.

Oliviu Puie, Competenţa autorităţilor publice în domeniul adoptării actelor administrative, în Dreptul nr. 8/2009, p. 123-133.

Simona Şandru, Cadrul legal al exercitării dreptului la informaţie şi a dreptului la petiţionare, din perspectiva Legii nr. 544/2001 şi a Ordonanţei Guvernului nr. 27/2002, în Dreptul nr. 3/2003, p. 13-19.

Iulian Teodoroiu, Simona Maya Teodoroiu, Legalitatea oportunităţii şi principiul constituţional al proporţionalităţii, în Dreptul nr. 7/1996, p. 39-42.

Anton Trăilescu, În legătură cu valabilitatea deciziei administrative privind trecerea unui imobil în proprietatea statului în baza Decretului nr. 223/1974, în Dreptul nr. 3/1996, p. 55-57.

Anton Trăilescu, Formalităţile procedurale anterioare, concomitente şi posterioare adoptării hotărârilor consiliilor locale şi consecinţele nerespectării lor, în Dreptul nr. 1/1995, p. 38-44.

Verginia Vedinaş, Milena Tomescu, Aspecte actuale privind regimul juridic al acordului şi autorizaţiei de mediu, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1996, p. 70-79.

Daiana Vesmaş, Nicolae Scutea, Problema pasivităţii administraţiei în dreptul german. Aspecte de ordin substanţial şi procedural, în Revista de Drept Public nr. 3/2003, p. 27-44.

Liliana Vişan, Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat, în Revista de Drept Public nr. 4/2005, p. 24-39.

II. Studii, articole (prelegerea IV)

Dana Apostol Tofan, O nouă perspectivă în teoria actului administrativ (II), în Studii şi Cercetări Juridice nr. 3/2014, p. 323-346.

Robert Marius Cazanciuc, Republicarea actului normativ modificat sau completat concomitent cu publicarea actului de modificare/completare, în Revista de Drept Public nr. 2/2005, p. 128-132.

Gheorghe Dobrican, Valoarea juridică a adeverinţelor de proprietate eliberate de comisiile pentru aplicarea Legii nr. 18/1991, în Dreptul nr. 7/1994, p. 34-37.

Izabella-Nina Navroţchi, Data intrării în vigoare a ordonanţelor de urgenţă ale Guvernului, în Dreptul nr. 3/2011, p. 70-80.

Diana Iuliana Pasăre, Executarea din oficiu a actelor administrative. Repere doctrinare şi jurisprudenţiale franceze şi comunitare în materie. Scurte consideraţii referitoare la sistemul juridic românesc, în Revista de Drept Public nr. 1/2006, p. 29-46.

Corneliu-Liviu Popescu, Data intrării în vigoare a actelor normative în lumina dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 4/2004, p. 23-40.

Dumitru-Daniel Şerban, Accesul la legislaţie – prezent, perspective, jurisprudenţă, comentarii, în Dreptul nr. 1/2009, p. 13-32.

Anton Trăilescu, Câteva consideraţii în legătură cu ineficienţa actelor administrative de autoritate, în Dreptul nr. 1/2000, p. 90-92.

I. *Anton Trăilescu,* II. *Corneliu Turianu*, Discuţii în legătură cu forţa juridică a adeverinţelor de proprietate, în Dreptul nr. 8/1993, p. 39-43.

Ioan Vida, Marian Enache, Ierarhia legilor şi evenimentelor legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii, în Dreptul nr. 7/2012, p. 116-137.

II. Studii, articole (prelegerea V)

Dana Apostol Tofan, O nouă perspectivă în teoria actului administrativ (III), în Studii şi Cercetări Juridice nr. 2/2015, p. 157-184.

Tudor-Nicolae Bonifate, Alin-Constantin Toma, Suspendarea executării actului administrativ. Orientări normative, doctrinare şi jurisprudenţiale în materie, în Curierul Judiciar nr. 2/2020, p. 90-98.

Ion Brad, Revocarea – modalitate distinctă de desfiinţare a actelor administrative, în Dreptul nr. 6/2008, p. 121-144.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Suspendarea judiciară a executării actelor administrative în baza Legii contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 78-101.

Dacian-Cosmin Dragoş, Jurisprudenţă comentată: Suspendarea judiciară a actului administrativ. Existenţa unui motiv de suspendare legală a actului atacat: C.A. Cluj, Decizia nr. 2524/06.11.2008, în Curierul Judiciar nr. 11/2009, p. 639-641.

Ovidiu Podaru, Analiza unei posibile drame: capitularea dreptului în faţa faptului împlinit. Realizarea materială a actului atacat – Cauză de inadmisibilitate a acţiunii în contencios administrativ (I), în Curierul Judiciar nr. 11/2008, p. 38-44 şi (II), în Curierul Judiciar nr. 12/2008, p. 32-37.

Rodica Narcisa Petrescu, Revocarea şi suspendarea – modalităţi de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative, în volumul „Dinamica relaţiilor sociale reglementate de lege oglindită în teoria şi practica dreptului", Cluj-Napoca, 1990.

Eugen Popa, Discuţii în legătură cu suspendarea actelor administrative, în Dreptul nr. 1/1994, p. 93-94.

Verginia Vedinaş, Consideraţii privind regimul suspendării actului administrativ, în Curierul Judiciar nr. 3/2003, p. 136-144.

Liliana Vişan, Diana Iuliana Pasăre, Cerinţe normative şi jurisprudenţiale, europene şi naţionale, în materia suspendării executării actelor administrative, în Revista de Drept Public nr. 3/2006, p. 102-133.

II. Studii, articole (prelegerea VI)

Dana Apostol Tofan, Nulitatea actelor administrative. Corelaţia nulitate-revocare-inexistenţă. Aspecte controversate în doctrină, legislaţie şi jurisprudenţă, în Dreptul nr. 1/2017, p. 128-144.

Dana Apostol Tofan, O nouă perspectivă în teoria actului administrativ (III), în Studii şi Cercetări Juridice nr. 2/2015, p. 157-184.

Cristian Clipa, Consideraţii cu privire la regimul juridic al anulabilităţii actului administrativ. Privire specială asupra actului administrativ cu caracter jurisdicţional, în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 23-45.

Dacian-Cosmin Dragoş, Discuţii privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de oportunitate, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(10)/2004, p. 30-33.

Ion Imbrescu, Dana Ştefu, Consideraţii teoretice cu referire la unele acte administrative nelegale, în Dreptul nr. 10/2011, p. 176-184.

Ana Rozalia Lazăr, Din nou despre inexistenţa actului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 62-72.

Ana Rozalia Lazăr, Consideraţii privind nulitatea şi inexistenţa actului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2002, p. 26-46.

Ovidiu Podaru, Despre inexistenţa actelor administrative, excepţia de nelegalitate şi securitatea raporturilor juridice. Câteva conexiuni, în Curierul Judiciar nr. 11/2013, p. 634-641.

Emilian-Floria Popescu, Rolul nulităților virtuale în etapizarea demersurilor de aplicare a sancțiunii nulității, în Dreptul nr. 5/2016, p. 108-120.

Cătălin-Silviu Săraru, Discuții în legătură cu inexistența și nulitatea contractelor administrative, în Dreptul nr. 6/2008, p. 145-156.

Camelia Daciana Stoian, Consacrarea în sistemul de drept românesc a excepției de inexistență a actului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2014, p. 94-97.

Anton Trăilescu, Unele considerații referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităților în dreptul administrativ, în Dreptul nr. 12/2001, p. 83-87.

II. Studii, articole (prelegerea VII)

Emanuel Albu, Contracte administrative. Achizițiile publice și contenciosul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 1/2007, p. 65-78.

Emilia Lucia Cătană, Exercitarea nelimitată a libertății de apreciere – expresie a excesului de putere al autorităților contractante în atribuirea contractului de achiziție publică. Cenzurabilitatea acesteia în contenciosul achizițiilor publice, în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 94-110.

Emilia Lucia Cătană, Discuții privitoare la natura juridică a contractului de achiziție publică din perspectiva modificărilor legislative succesive aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006, în Dreptul nr. 5/2013, p. 124-135.

Ion Cristian Dinu, Cristina Dinu, Viziunea actuală și necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 4/2014, p. 109-114.

Ion Cristian Dinu, Cristina Dinu, Cristalizarea noțiunii de contract administrativ. Actualitatea și importanța contractului administrativ în dreptul administrativ român, în Revista de Drept Public nr. 3/2012, p. 43-50.

Dacian-Cosmin Dragoș, Contractul de achiziție publică, în Curierul judiciar nr. 2/2002, p. 20-38.

Ioan Lazăr, Discuții privitoare la unele modificări ale legislației în materia achizițiilor publice prin O.U.G. nr. 19/2009 și O.U.G. nr. 72/2009, în Curierul Judiciar nr. 2/2010, p. 97-103.

Nicoleta Miulescu, Contractul administrativ în legislația românească actuală, în Revista de Drept Public nr. 3/2008, p. 29-38.

Ana-Maria Radu, 5 acțiuni/inacțiuni ale autorităților contractante ce duc la întârzierea atribuirii contractelor de achiziție publică, în Curierul Judiciar nr. 6/2015, p. 332-338.

Cătălin-Silviu Săraru, Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative, în Dreptul nr. 1/2010, p. 99-117.

Cătălin-Silviu Săraru, Particularitățile contractelor publice în sistemul anglo-saxon, în Revista de Drept Public nr. 2/2009, p. 10-25.

Cătălin-Silviu Săraru, Scurte considerații cu privire la contractele administrative în dreptul comparat și valorificarea cercetării în dreptul românesc, în Revista de Drept Public nr. 4/2008, p. 60-77.

Raluca Iuliana Stoicea, Instrumente juridice ale asocierilor autorităţilor publice şi instituţiilor publice, în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 112-127.

Anton Trăilescu, Competenţa instanţelor judecătoreşti în litigiile privind obligarea unei autorităţi publice la încheierea unui contract, în Curierul Judiciar nr. 10/2003, p. 100-104.

Verginia Vedinaş, Mihaela Duţă, Pot funcţionarii publici să facă parte din comisiile de evaluare pentru atribuirea contractelor de achiziţie publică constituite în baza O.U.G. nr. 34/2006, în Curierul Judiciar nr. 11/2009, p. 642-644.

Nicolae Zărnescu, Contracte administrative în dreptul românesc din perioada interbelică, în A.U.B., Seria Drept, 2000, p. 99-112.

Doctrină românească postbelică

I. Tratate, cursuri, monografii

Mircea Anghene, Elemente de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 154-177.

Tudor Drăganu, Actele de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959.

Romulus Ionescu, Drept administrativ, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 206-295.

Ilie Iovănaş, Dreptul administrativ şi elemente ale ştiinţei administraţiei, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, p. 210-271.

Antonie Iorgovan, Ion Moraru, Dorel Mustăţea, Legalitatea actelor administrative, Ed. Politică, Bucureşti, 1985.

II. Studii, articole (prelegerea I)

Tudor Drăganu, Consideraţii privind noţiunea de fapt juridic şi clasificarea faptelor juridice, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 1/1980, p. 25-37.

II. Studii, articole (prelegerea II)

Ioan Alexandru, Controlul executării deciziei administrative, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 1/1977, p. 17-27.

Ilie Iovănaş, Câteva precizări cu privire la noţiunea actului administrativ, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, 1970, p. 103-113.

Mircea Stoica, Delimitarea actelor administrative faţă de actele de drept civil şi interferenţa dintre acestea, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 4/1984, p. 313-322.

II. Studii, articole (prelegerea III)

Mircea Anghene, Motivarea actelor administrative – factor de întărire al legalităţii şi de apropiere a administraţiei de stat de cetăţeni, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 3/1972, p. 495-505.

Andrei Balogh, Oportunitatea actelor de drept administrativ, în Revista Română de Drept nr. 2/1970, p. 54-66.

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Elena Hriţcu, Rolul şi însemnătatea operaţiunilor pregătitoare în procedura administrativă necontencioasă, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 2/1975, p. 129-138.

Ioan Santai, Avizul unic în cadrul metodologiei de elaborare a proiectelor de acte normative, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 1/1984, p. 26-32.

Ioan Santai, Rolul avizelor în cadrul litigiilor având ca obiect controlul judecătoresc al legalităţii actelor şi faptelor administrative, în Revista Română de Drept nr. 7/1983, p. 8-14.

II. Studii, articole (prelegerea V)

Tudor Drăganu, Consideraţii în lumina Legii nr. 1/1967 cu privire la revocarea actelor administrative pe baza cărora s-au stabilit raporturi de drept procesual civil, în Revista Română de Drept nr. 9/1976, p. 25-29.

Tudor Drăganu, Câteva consideraţii cu privire la actele de drept administrativ obţinute prin manevre frauduloase sau dolosive, în Justiţia Nouă nr. 5/1961, p. 17-31.

Traian Ionaşcu, Eugen Barasch, Revocarea actului administrativ individual – Consideraţii asupra acţiunii concomitente a dreptului administrativ şi a altor ramuri ale dreptului, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 2/1968, p. 199-212.

Romulus Ionescu, Suspendarea executării actelor administrative, în Analele Universităţii C.I. Parhon, Seria Ştiinţe sociale, nr. 11/1958.

Mircea Mureşan, Irevocabilitatea unor acte administrative pe baza cărora s-au stabilit raporturi de drept procesual civil, în Revista Română de Drept nr. 11/1973, p. 70-74.

Vladimir Rusu, Principalele trăsături juridice ale actelor administrative şi ale actelor de drept civil încheiate de organele administraţiei de stat, în Revista Română de Drept nr. 3/1967, p. 74-86.

II. Studii, articole (prelegerea VI)

Tudor Drăganu, Nulităţile actelor administrative individuale, în Studia Napocensia, Seria Drept I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1974, p. 55-69.

Ioan Santai, Controlul judecătoresc asupra măsurii desfiinţării actelor de drept administrativ, în Revista Română de Drept nr. 6/1986, p. 28-33.

Ioan Santai, Căi procedurale de desfiinţare a actelor de drept administrativ, în Revista Română de Drept nr. 3/1985, p. 14-20.

V.Gh. Tarhon, Consideraţii în legătură cu teoria nulităţilor actelor juridice în dreptul administrativ, în Justiţia Nouă nr. 6/1966, p. 19-32.

II. Studii, articole (prelegerea VII)

Valentina Gilescu, Natura juridică a contractului de specializare universitară, în Revista Română de Drept nr. 7/1970, p. 122-130.

Rodica Narcisa Petrescu, Consideraţii privind subiectele raporturilor de drept administrativ, în „Studia" Jurisprudentia nr. 1/1988, p. 32-33.

Doctrină românească interbelică

Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ. Principii generale, vol. I, ed. a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934.

Victor Onişor, Tratat de drept administrativ român, Cluj, 1923.

Constantin Rarincescu, Contenciosul administrativ român, ed. a II-a, Ed. „Universală Alcalay" Co., Bucureşti, 1937.

Petre Strihan, Contractele administrative în dreptul român. Contribuţii la o teorie generală, Tipografia Curierul Judiciar, Bucureşti, 1946.

Erast Diti Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944.

Anibal Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu" S.A., Bucureşti, 1929.

Marin Văraru, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec&Co, Societate Anonimă, Bucureşti, 1928.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Contenciosul administrativ

Prelegerea VIII
Controlul asupra administraţiei publice; controlul administrativ-jurisdicţional

§1. Consideraţii generale. Forme de control

Administraţia publică se prezintă ca un ansamblu sistematizat de organe structurate după competenţa lor materială şi teritorială. În raport cu Guvernul distingem: a) organe subordonate direct sau indirect acestuia; b) autorităţi administrative centrale autonome, subordonate acestuia, în condiţiile art. 102 alin. (1) din Constituţie, dacă nu există un control parlamentar; c) autorităţi administrative locale autonome, controlate prin intermediul *tutelei administrative* exercitate de prefect (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 479).

În sens larg, **controlul** este un element important al actului de conducere socială care urmează, în mod firesc, celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acesteia – politică, economică, administrativă etc. (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 236 şi urm.).

Controlul este „barometrul" care indică modul în care acţionează cel chemat să aplice decizia, precum şi gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost luată. Controlul constă în permanenta confruntare a administraţiei, aşa cum este, cum a fost sau cum va fi, cu ceea ce trebuie sau ar trebui să fie (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 482).

Într-o altă viziune, controlul este privit ca acea funcţie a administraţiei prin care se realizează conformitatea activităţii administraţiei cu prevederile legale şi programul de activitate, cu respectarea cerinţelor sociale şi îndeplinirea interesului general (*I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 148).

În sfârşit, *lato senso*, noţiunea de **control** evocă o activitate de verificare a conformităţii unei anumite activităţi (pentru dreptul administrativ se are în vedere activitatea administraţiei publice) cu anumite valori, de regulă cele consacrate în normele de drept (*V. Vedinaş*, op. cit., 2020, p. 402).

Rolul controlului este de a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura atunci când acestea există, de a asigura îmbunătăţirea permanentă a activităţii, pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 237).

În administraţia publică, **obiectul controlului** îl constituie acţiunile şi inacţiunile (conduita) autorităţii administraţiei publice sau a funcţionarilor săi, felul în care aceştia şi-au exercitat atribuţiile cu care au fost învestiţi.

Prin scopurile sale, *controlul* acţiunii administraţiei se situează în centrul relaţiilor între „putere" şi „cetăţenii" care i se supun. Prin metodele sale, *controlul* reflectă în acelaşi timp caracteristicile aparatului birocratic şi cele ale sistemului politic şi juridic al fiecărui stat (*I. Alexandru, M. Cărăuşan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 442).

În doctrina administrativă au fost identificate mai multe criterii de clasificare a *controlului asupra administrației publice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 485 și urm.; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 393).

După *natura autorității publice care îl exercită* se distinge: *controlul exercitat de* **Parlament**, *controlul exercitat de* **autorități ale administrației publice** și *controlul exercitat de* **autorități judecătorești**.

După *regimul procedural aplicabil* se distinge un **control contencios** (exercitat de instanțele judecătorești și de Curtea Constituțională, pentru ordonanțele Guvernului) și un **control necontencios** (exercitat de Parlament, de autoritățile supraordonate ierarhic și de Avocatul Poporului).

În raport cu *momentul acțiunii administrației*, controlul poate fi **prealabil**, **concomitent** sau **posterior** (*I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 150 și urm.).

După *efectele pe care le determină*, se distinge un *control ce atrage atenționări și sancționări ale autorităților administrației publice și funcționarilor acestora*, însoțite de *anularea actelor* și un *control ce atrage numai atenționări și sancționări*.

O analiză cuprinzătoare cu privire la *controlul asupra administrației publice*, poate fi realizată pornind de la principiul separației puterilor statului, prin raportare la autoritățile care realizează clasicele funcții ale statului. Vom distinge astfel, un *control parlamentar asupra administrației publice*, un *control administrativ asupra administrației publice* și un *control judecătoresc asupra administrației publice*.

Deși neinstituționalizat pe deplin, nu lipsit de interes este *controlul societății civile asupra administrației publice*, al cărui rol sporește odată cu fundamentarea și întărirea statului de drept, prin intermediul *mass-media*, prin participarea nemijlocită a cetățenilor la procesul de luare a deciziei etc. (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 438).

Într-o altă lucrare este identificat un *control exercitat de opinia publică* ce poate îmbrăca forma anchetelor de presă, a petițiilor pe care cetățenii le adresează în legătură cu activitatea administrației publice, a solicitărilor de acces la informațiile de interes public sau a participării cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la procesul de elaborare a actelor normative și la procesul de luare a deciziilor (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 202 și urm.).

Mai ales în ultimul timp, rolul societății civile a sporit considerabil, existând situații în care a influențat decisiv chiar renunțarea guvernanților la luarea unor decizii considerate dăunătoare de către cetățeni, dacă ar fi să ne referim, cu titlu de exemplu, la proiectul Roșia Montană.

La un moment dat, chiar demisia unui premier, cu toate consecințele juridice ce au decurs de aici, a fost într-o mare măsură rezultatul manifestărilor de stradă a unor membrii ai societății.

O nouă premieră pentru România postcomunistă a avut loc în ianuarie 2017. Guvernul atunci în exercițiu a adoptat Ordonanța de urgență nr. 14/2017 pentru abrogarea Ordonanței de urgență nr. 13/2017, decisă într-o ședință târzie, în noapte, urmare a unor mișcări de stradă de mare amploare, pașnice, cum nu mai avuseseră loc în România, din perioada anilor `90. Noi probleme de tehnică legislativă au apărut,

inedite de altfel, cu privire la Legea de aprobare a O.U.G. nr. 14/2017 şi, respectiv, la Legea de respingere a O.U.G. nr. 13/2017 de către Parlamentul României. Din nou pericolul „legiferării" prin intermediul Ordonanţelor de urgenţă de către Guvern şi-a făcut simţită prezenţa, însoţit de riscurile, uneori neaşteptate, pe care acesta le atrage.

§2. Controlul parlamentar

În ce priveşte prima formă de control evocată, vom constata că regimul constituţional românesc actual consacră atât un *control parlamentar tradiţional*, cât şi un *control parlamentar modern*, exercitat prin intermediul unor autorităţi publice distincte de Parlament, dar supuse obligaţiei de a prezenta anual rapoarte acestuia, cum ar fi *Avocatul Poporului* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 482).

Controlul parlamentar tradiţional se concretizează, la rândul său, în obligaţia Guvernului şi a celorlalte organe ale administraţiei publice de a prezenta *informaţii şi documente* acestuia potrivit art. 111 din Constituţie, în adresarea Guvernului de *întrebări*, *interpelări* şi *moţiuni simple* potrivit art. 112 din Constituţie, în *dezbaterea rapoartelor* şi *declaraţiilor primului-ministru* potrivit art. 107 alin. (1) din Constituţie etc., aspecte prezentate pe larg în primul volum, în contextul analizei controlului parlamentar asupra Guvernului, respectiv a prim-ministrului etc.

Controlul parlamentar modern este realizat de autorităţi publice precum *Avocatul Poporului* sau *Curtea de Conturi*, la care ne-am referit tot în primul volum, autorităţi deja analizate, motiv pentru care nu vom reveni.

§3. Controlul administrativ

Garantarea legalităţii actelor administrative prin intermediul controlului presupune şi existenţa unor forme de control în cadrul autorităţilor administraţiei publice înseşi. În logica sistemului constituţional există ca principiu un *drept de control al Guvernului asupra celorlalte autorităţi ale administraţiei publice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 480).

Generic, controlul înfăptuit de administraţia publică asupra ei însăşi poartă denumirea de **control administrativ** şi el *poate fi caracterizat ca reprezentând controlul înfăptuit de administraţia publică, în conformitate cu legea, asupra propriei activităţi* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 393).

Controlul administrativ are ca obiective: respectarea legii în activitatea autorităţilor administraţiei publice, verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii, constatarea rezultatelor pozitive, dar şi a abaterilor de la normele prescrise, precum şi stabilirea măsurilor pentru înlăturarea deficienţelor constatate.

Controlul administrativ poate fi organizat ca o *modalitate permanentă*, ce intervine la o dată fixă sau ca o *modalitate inopinată* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 394).

Controlul administrativ poate fi un **control intern**, atunci când este realizat de persoane, compartimente etc. din interiorul organului administrativ controlat, sau un

control extern, atunci când este exercitat de organe sau funcţionari din afara autorităţii controlate (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 480).

Controlul intern presupune existenţa a două subiecte: cel care controlează (subiectul activ) şi cel controlat (subiectul pasiv). El se poate exercita fie *din oficiu*, fie la cererea sau *sesizarea unei persoane fizice sau juridice*, situaţie în care se numeşte recurs graţios (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 395).

Obiectul *controlului intern* general îl reprezintă verificarea legalităţii, inclusiv pe considerente de oportunitate, a întregii activităţi desfăşurate, a modului de utilizare a mijloacelor materiale şi financiare etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 490).

Procedura de realizare a *controlului intern* general cunoaşte în practică o mare diversitate, în absenţa unor norme cu caracter general ce ar trebui să se regăsească în viitorul *Cod de procedură administrativă*.

La rândul său, **controlul extern** poate fi un *control ierarhic*, un *control de tutelă administrativă* sau un *control specializat*.

Controlul ierarhic se exercită de autorităţile ierarhic superioare asupra celor inferioare, în baza raportului de subordonare dintre ele, de câte ori este nevoie, fără a fi necesar să fie prevăzut în vreun text de lege (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 396).

Prevederile legii sunt necesare doar atunci când se doreşte o limitare a acţiunilor de control (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 246).

În cazul *autorităţilor administraţiei publice locale* nu poate fi vorba de un astfel de control, acestea fiind organizate şi funcţionând potrivit Constituţiei şi legislaţiei în materie, pe baza *autonomiei locale*, efect al *descentralizării administrative*.

Obiectul controlului ierarhic, care poate fi anterior, concomitent sau posterior, cuprinde întreaga activitate a organelor subordonate, atât actele juridice, cât şi operaţiunile materiale, reprezentând un control asupra tuturor aspectelor de legalitate, inclusiv al oportunităţii.

Controlul ierarhic poate fi efectuat *din oficiu*, gen de control ce reprezintă un element component al activităţii de conducere exercitată de superior asupra activităţii inferiorului sau *la cererea unei persoane fizice sau juridice*, situaţie în care controlul se numeşte *recurs ierarhic* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 396).

În ce priveşte sensul noţiunii de *recurs*, se impune precizat în acest context că există o distincţie între semnificaţia pe care dreptul administrativ –în special dreptul administrativ francez – o conferă acestei noţiuni şi semnificaţia aceleiaşi noţiuni în dreptul procesual civil.

Astfel, în dreptul administrativ, în general, *recursul* este definit ca fiind calea de atac sau mijlocul procedural care creează posibilitatea remedierii încălcării drepturilor subiective şi a intereselor legitime în urma unor vătămări produse de autorităţi ale administraţiei publice sau, în subsidiar, de autorităţi publice.

Cu alte cuvinte, termenul *recurs* este utilizat în dreptul public pentru a desemna dreptul persoanelor lezate în interesele lor juridice printr-un act sau operaţiune administrativă de a formula reclamaţii la autorităţile publice (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 183, nota 195).

În raport cu autoritatea administrativă căreia i se adresează recursul administrativ, vom distinge între un **recurs graţios**, introdus la autoritatea de la care emană actul administrativ şi un **recurs ierarhic**, introdus la autoritatea ierarhic superioară, în cazul existenţei unei asemenea autorităţi.

Recursul graţios are ca temei dreptul autorităţilor administraţiei publice de a reveni şi de a retracta actele administrative, dacă acestea au fost săvârşite fără respectarea dispoziţiilor legale sau dacă nu mai corespund intereselor sociale (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 109).

Recursul graţios, cel mai important, este calificat în doctrină ca reprezentând plângerea adresată de un particular, persoană fizică sau juridică, autorităţii administrative de la care emană actul administrativ prin care se solicită revocarea sau modificarea acestuia (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 395).

Recursul ierarhic reprezintă plângerea adresată de un particular autorităţii administrative ierarhic superioare, prin care solicită revocarea actului emis de o autoritate inferioară subordonată care îi vatămă drepturile sau interesele (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 396).

Dreptul particularului de a utiliza calea **recursului ierarhic** este de esenţa organizării administrative a Statului de drept. De aceea, se apreciază în doctrină, nu este necesar ca el să fie reglementat prin dispoziţii legislative speciale, deoarece el coincide cu *dreptul de petiţionare*, considerat ca expresia unei libertăţi publice şi individuale, pe care Constituţia din 1991 îl consacră (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 186).

La rândul său, în funcţie de natura juridică şi subordonarea organelor de control, **controlul specializat** poate fi exercitat de: a) *inspecţii de stat* din cadrul ministerelor, altor organe centrale de specialitate sau autorităţilor locale autonome; b) *autorităţi administrative cu caracter jurisdicţional*, în condiţiile prevăzute de lege; c) *autorităţi special constituite cu atribuţii de control*, ca de exemplu, *Direcţia Generală Antifraudă Fiscală, Garda Naţională de Mediu* etc. Această clasificare nu trebuie privită cu rigiditate, în sensul că încadrarea într-o anumită categorie sau subcategorie nu exclude posibilitatea ca aceeaşi structură administrativă să fie inclusă şi în alta, în funcţie de alt criteriu de referinţă (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 481).

Controlul specializat este exercitat de anumite persoane sau compartimente faţă de care cel controlat nu se află în raport de subordonare ierarhică (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 245).

Controlul specializat se realizează numai în cazurile expres prevăzute de lege, în condiţiile stabilite de aceasta şi se limitează la aspectele care se încadrează în specificul activităţii organului de control (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 397).

În general, *controlul administrativ asupra administraţiei publice* constituie obiect de analiză nu doar pentru dreptul administrativ, ci şi pentru alte ramuri ale dreptului precum dreptul financiar, dreptul mediului etc.

Pentru a avea *eficienţă*, în doctrina administrativă au fost identificate o serie de condiţii care privesc toate *fazele controlului*, de la conceperea, pregătirea şi efec-

tuarea acestuia şi până la stabilirea măsurilor şi valorificarea concluziilor (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 250 şi urm.; *I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 97 şi urm.).

În primul rând, controlul trebuie să fie efectuat de persoane competente, cu experienţă în domeniile controlate, persoane care trebuie să dea dovadă de probitate profesională, de corectitudine şi cinste, de tact şi să fie receptive la toate explicaţiile date de cel controlat. Eficienţa controlului depinde în mare măsură de formele şi de metodele de control folosite. Concluziile trebuie să fie bine fundamentate şi argumentate, să se desprindă ca sinteză a unor practici, nu ca acţiuni izolate, singulare, punându-se un accent deosebit pe identificarea cauzelor şi condiţiilor care au determinat neajunsurile constatate. În plus, concluziile trebuie aduse la cunoştinţa organului controlat, propunându-se în scris măsuri de lichidare a problemelor existente, urmând apoi ca organul de control să urmărească modul în care cel controlat acţionează pentru lichidarea deficienţelor constatate.

O menţiune specială necesită evocarea *controlului exercitat de Ministerul Public asupra administraţiei publice*, în raport cu concepţia asupra rolului procurorului.

Astfel, potrivit art. 131 alin. (1) din Constituţie, *„În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societăţii şi apără ordinea de drept, precum şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor"*. Deşi este vorba despre o autoritate publică ce face parte, alături de instanţele judecătoreşti şi Consiliul Superior al Magistraturii, din „autoritatea judecătorească" (titlul Capitolului VI din Titlul III consacrat Autorităţilor Publice din Constituţie – *n.n.*) există potrivit sistemului constituţional şi legislativ actual şi autorităţi ale administraţiei publice care realizează o activitate judiciară, asupra cărora Ministerul Public va avea un drept de control (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 483 şi urm.).

§4. Controlul administrativ-jurisdicţional

În ce priveşte **controlul judecătoresc asupra administraţiei publice**, este vorba despre forma cea mai importantă, pe care o vom analiza în detaliu în prelegerile următoare şi care sintetic se exprimă tradiţional sub denumirea de **contencios administrativ**, constituind însăşi **finalitatea dreptului administrativ**.

Fundamentul constituţional al instituţiei contenciosului administrativ se regăseşte, în principal, în art. 52 din Constituţia republicată, privitor la *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, cercetat pe larg într-una din primele prelegeri ale primului volum, în contextul *delimitării sferei administraţiei publice*.

Alături de acesta, analiza instituţiei contenciosului administrativ presupune în mod obişnuit evocarea şi a altor dispoziţii constituţionale precum art. 21 privitor la *accesul liber la justiţie*; art. 73 alin. (3) lit. k), privitor la caracterul de *lege organică al Legii contenciosului administrativ*; art. 123 alin. (5) referitor la atribuţia *prefectului de a ataca, în faţa instanţei de contencios administrativ, actele autorităţilor administraţiei publice locale*.

Pe lângă modificările aduse fostului art. 48, devenit art. 52 cu ocazia revizuirii Constituţiei, din octombrie 2003, adăugarea unui nou alineat la art. 21, ce consacră *caracterul facultativ şi gratuit al jurisdicţiilor speciale administrative*, dar mai ales introducerea unui nou alineat la fostul art. 125, devenit art. 126, referitor la instanţele judecătoreşti, prin care *controlul judecătoresc asupra administraţiei publice este garantat cu două excepţii expres prevăzute* au impus o regândire a întregii instituţii sub aspect doctrinar şi au atras, în mod firesc, remodelarea legislaţiei în materie.

Implicaţiile revizuirii Constituţiei asupra instituţiei contenciosului administrativ au constituit obiect de analiză în numeroase studii şi articole de specialitate.

Dacă într-o perspectivă mai apropiată sau mai îndepărtată *jurisdicţiile speciale administrative* ar putea deveni „istorie", Constituţia prevăzând pe lângă caracterul lor **gratuit** şi pe cel **facultativ**, *de lege lata, existenţa unor autorităţi cu atribuţii administrativ jurisdicţionale competente să emită* **acte administrativ-jurisdicţionale** *este consacrată* **încă** *în numeroase reglementări legale.*

Sub aspectul ***evoluţiei instituţiei***, vom aminti doar că Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ, prima lege în materie, a prevăzut pentru prima dată, în art. 4, regula atacării în faţa instanţelor de contencios administrativ a *actelor administrativ-jurisdicţionale*, „după epuizarea căilor administrativ-jurisdicţionale de atac, cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie, în termen de 15 zile de la comunicare". În pofida unei asemenea norme imperative, în practica judecătorească dezvoltată în baza acestui act normativ, asemenea litigii erau trimise de instanţa supremă spre soluţionare pentru judecata în fond, la Secţia de contencios administrativ a Curţii de Apel competentă teritorial, în primul rând din raţiuni practice.

O problemă dezbătută în doctrină imediat după adoptarea Constituţiei din 1991 privea răspunsul la întrebarea în ce măsură s-ar mai fi putut vorbi de **jurisdicţii administrative**, atât timp cât potrivit art. 125 din Constituţie (în forma iniţială – *s.n.*), justiţia se realiza prin Curtea Supremă de Justiţie şi prin celelalte instanţe judecătoreşti stabilite de lege, iar în capitolul referitor la *Guvern* şi în cel consacrat *Administraţiei publice nu se aflau dispoziţii privind activitatea unor autorităţi administrativ-jurisdicţionale*. De aici concluzia unor autori potrivit căreia dispoziţiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nu ar mai fi fost aplicabile. O asemenea teză nu putea fi acceptată, deoarece, pe de o parte, art. 125 din Constituţie avea în vedere *justiţia* şi nu *activitatea jurisdicţională*, sfera acesteia din urmă fiind mai largă, *justiţia fiind o specie a activităţii jurisdicţionale*, iar pe de altă parte, Constituţia nu prevedea expres, dar nici nu interzicea vreo activitate jurisdicţională (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 500 şi urm.).

Constituţia din 1991 nu conţinea dispoziţii cu caracter de principiu privitoare la *jurisdicţiile administrative*. Singurele dispoziţii speciale în materie se regăseau în art. 133 alin. (2) şi, respectiv, în art. 139 alin. (1) şi priveau două autorităţi administrative cu atribuţii jurisdicţionale, *Consiliul Superior al Magistraturii* (cu rol de *consiliu de disciplină* al magistraţilor) şi *Curtea de Conturi*. Prin Decizia Plenului Curţii Constituţionale nr. 1/1994 privind liberul acces la justiţie al persoanelor în apărarea

drepturilor, libertăţilor şi intereselor lor legitime, jurisdicţia constituţională se pronunţase asupra conformităţii cu dispoziţiile constituţionale (originare) a *existenţei procedurilor administrative jurisdicţionale* şi, deci, a *jurisdicţiilor administrative* (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 5/2004, p. 77).

În egală măsură, instanţa constituţională a reţinut şi admiterea existenţei unor proceduri administrativ-jurisdicţionale în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului (*I. Lazăr*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2010, p. 64).

De altfel, atât în accepţiunea normelor convenţionale reglementate de Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, cât şi în accepţiunea normelor unionale, noţiunea de „jurisdicţie" semnifică nu numai o jurisdicţie de tip clasic, integrată în structurile judiciare ale ordinii interne, ci şi alte tipuri de jurisdicţie speciale (*O. Puie*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2017, p. 88).

Importanţă prezintă însă utilitatea jurisdicţiilor administrative în sistemul de drept, caracterul benefic al acestora, aportul lor în realizarea actului de justiţie, dar şi eventuala motivaţie subiectivă ce l-ar putea determina pe justiţiabil să apeleze la o asemenea procedură (*I. Lazăr*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2010, p. 65).

Ca urmare a revizuirii constituţionale din anul 2003, odată cu consacrarea expresă a **caracterului facultativ şi gratuit al jurisdicţiilor speciale administrative**, s-a susţinut că art. 4 alin. (1) din Legea nr. 29/1990 trebuia considerat abrogat. Indiferent dacă ar fi fost interpretat ca referindu-se la curtea de apel sau la instanţa supremă, ne-am fi aflat, din perspectiva competenţei materiale, în prezenţa unei alte instanţe decât tribunalul. Ar fi depins exclusiv de voinţa părţii (care urma să aleagă între a parcurge sau nu *procedura administrativă jurisdicţională*) determinarea competenţei materiale a primei instanţe, ceea ce ar fi fost inacceptabil, în condiţiile regulilor imperative ale Codului de procedură civilă, de la acea vreme. Actul modificat era însăşi Constituţia, apreciindu-se că nu era rolul Legii fundamentale să modifice expres direct normele infraconstituţionale care ar fi putut fi indirect influenţate, acest lucru revenind fie expres legiuitorului, fie interpretului, în procesul de aplicare a dreptului (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 5/2004, p. 96 şi urm.).

Prin revizuirea din 2003 au fost *înlăturate atribuţiile jurisdicţionale ale Curţii de Conturi*, urmând ca litigiile rezultate din activitatea acesteia să fie soluţionate de instanţele specializate. Iar, potrivit art. 134 alin. (2) din Constituţia republicată, Consiliul Superior al Magistraturii „îndeplineşte rolul de *instanţă de judecată*, prin secţiile sale, în domeniul *răspunderii disciplinare a judecătorilor şi a procurorilor*, potrivit procedurii stabilite prin legea sa organică (...)".

Rolul jurisdicţiilor administrative a fost privit în primul comentariu consacrat revizuirii Constituţiei, ca o modalitate de a decongestiona instanţele judecătoreşti, astfel încât intervenţia lor să fie justificată numai dacă litigiul putea fi soluţionat incontestabil pe această cale, dreptul invocat fiind evident, fără a putea constitui o modalitate de prelungire a cauzei, ceea ce ar fi contrar judecării într-un termen rezonabil. Gratuitatea a fost apreciată ca un mijloc de încurajare pentru a recurge la

B.C.U. „M.EMINESCU" IAŞI
ŞTIINŢE ECONOMICE

asemenea proceduri (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 18).

Sintagma „***jurisdicţii speciale administrative***" are în vedere acele activităţi de soluţionare a litigiilor care se desfăşoară în faţa unui *organ administrativ jurisdicţional* prin emiterea unui *act administrativ-jurisdicţional*. Nu intră în această categorie, *recursurile graţioase* sau *ierarhice*, cerute de unele acte normative drept condiţii pentru introducerea unei acţiuni în justiţie, între care şi Legea contenciosului administrativ, recursuri care nu presupun contradictorialitatea, soluţionându-se pe baza unor reguli ale *procedurii administrative necontencioase* (*E.S. Tănăsescu*, colectiv, op. cit., 2004, p. 34 şi urm.).

Într-un amplu comentariu al Constituţiei republicată se consideră necesar să se examineze de la caz la caz, legile speciale care instituie proceduri prealabile sesizării instanţei şi să se decidă dacă este vorba de o „jurisdicţie specială administrativă" pentru a nu se extinde artificial sfera de aplicare a art. 21 alin. (4) din Constituţie (*B. Selejan-Guţan*, colectiv, op. cit., 2019, p. 167).

În considerentele Deciziei Curţii Constituţionale nr. 34/2016 se reţine: „35. *Dacă înainte de revizuirea Constituţiei din anul 2003, legiuitorul putea impune obligativitatea parcurgerii unei proceduri administrativ-jurisdicţionale în faţa unei jurisdicţii administrative speciale, după introducerea art. 21 alin. (4) în Legea fundamentală, această obligaţie nu mai poate exista, ea încălcând prevederile constituţionale menţionate. Chiar dacă dispoziţiile legale criticate sunt anterioare revizuirii Constituţiei din anul 2003, legiuitorul nu şi-a îndeplinit obligaţia firească ce decurge din principiul supremaţiei Constituţiei şi nu a pus de acord dispoziţiile legale cu noile prevederi constituţionale.* 36. *Curtea constată că, prin efectul sintagmei* «**după epuizarea acestor căi de atac**» *din cuprinsul art. 43 din Ordonanţa Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, posibilitatea conferită de art. 31 din aceeaşi ordonanţă de a apela la o jurisdicţie administrativă specială se transformă în obligaţie, încălcându-se astfel art. 21 alin. (4) din Constituţie*".

Interpretarea sistematică a art. 21 alin. (4) din Constituţia republicată a impus o corectă delimitare a domeniului de aplicare a textului, fiind vorba despre dispoziţii care vizează jurisdicţiile administrative doar prin raportare la accesul liber la justiţie. Pentru celelalte ipoteze, nu există vreo condiţionare constituţională, astfel încât este conform normelor constituţionale ca legiuitorul să prevadă jurisdicţii administrative obligatorii şi/sau cu taxă (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 5/2004, p. 82 şi urm.).

Totodată, legat de *gratuitatea jurisdicţiilor speciale administrative*, acelaşi autor apreciază că aceasta ar trebui să fie generală, deci să includă nu numai scutirea de taxe de timbru, ci toate cheltuielile de procedură, modalitate care ar determina părţile să utilizeze cu prioritate *procedurile administrative jurisdicţionale*, deşi ele sunt *facultative*, iar numai în ultimă instanţă să se adreseze justiţiei. Firește, pentru aplicarea efectivă şi fără obstacole de fapt a textului constituţional, s-ar impune detalierea prin lege a modalităţilor de asigurare a gratuităţii şi înscrierea în buget a

sumelor corespunzătoare cu o asemenea destinaţie (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 5/2004, p. 99).

Dispoziţia constituţională care se referă la instanţele judecătoreşti specializate urmează să fie coroborată cu art. 126 referitor la instanţele judecătoreşti, care în alin. (5) teza a II-a admite ideea instanţelor specializate în anumite materii şi, respectiv cu art. 155 alin. (6), potrivit căruia: „Până la constituirea instanţelor judecătoreşti specializate, litigiile rezultate din activitatea Curţii de Conturi vor fi soluţionate de către instanţele judecătoreşti ordinare".

Activitatea autorităţilor administraţiei publice învestite cu atribuţii administrativ-jurisdicţionale se finalizează cu emiterea unor *acte administrativ-jurisdicţionale*, care reprezintă în esenţă, soluţiile date în cazul unei acţiuni contencioase (conflictuale) apărute între o autoritate a administraţiei publice, de o parte, şi o altă persoană fizică sau juridică, de cealaltă parte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 503).

Astfel, spre deosebire de contenciosul administrativ în *sens restrâns*, în cazul căruia conflictul dintre cele două părţi urmează a fi soluţionat la nivelul puterii judecătoreşti, activitatea administrativ-jurisdicţională se caracterizează prin soluţionarea unui conflict la nivelul *administraţiei active*, de către structuri specializate în acest scop, dispunând de atribuţii administrativ-jurisdicţionale.

Sub aspect terminologic, de-a lungul vremii s-au utilizat diferite noţiuni precum: *acte administrativ-jurisdicţionale*, *acte administrative cu caracter jurisdicţional* sau *acte administrative de jurisdicţie*. După cum s-a apreciat în doctrină, noţiunea utilizată trebuie să reflecte următoarele elemente: act juridic, act emis de o autoritate a administraţiei publice, act emis în soluţionarea unui conflict creat în sfera administraţiei active, soluţionarea litigiului reprezintă un mijloc de control asupra administraţiei respective (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 504).

Spre deosebire de *actele de jurisdicţie* care constituie prerogativa instanţelor ce fac parte din puterea judecătorească, în cazul *actelor administrativ-jurisdicţionale*, organul jurisdicţional emitent face parte din sistemul autorităţilor administraţiei publice, deci, din puterea executivă (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 41).

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare defineşte **actul administrativ-jurisdicţional** ca reprezentând *„actul emis de o autoritate administrativă învestită, **prin lege organică**, cu atribuţii de jurisdicţie administrativă specială"* [art. 2 alin. (1) lit. d)].

Jurisdicţia administrativă specială este definită ca o *„activitate înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competenţa de soluţionare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialităţii, asigurării dreptului la apărare şi independenţei activităţii administrativ-jurisdicţionale"* [art. 2 alin. (1) lit. e)].

Ne vom afla deci în prezenţa unui *act administrativ-jurisdicţional* şi implicit a unei *„jurisdicţii speciale administrative"* dacă sunt întrunite următoarele condiţii: actul este emis de către o autoritate administrativă; autoritatea administrativă emitentă are atribuţii de a soluţiona un conflict, fiind o autoritate administrativ-juris-

dicțională; conflictul trebuie soluționat cu citarea părților și în baza principiului *contradictorialității*, iar părților trebuie să le fie recunoscut dreptul de a fi reprezentate sau asistate de un avocat (*A. Iorgovan, L. Vișan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 78 și urm.).

Într-un amplu studiu consacrat *jurisdicțiilor administrative potrivit Constituției revizuite*, publicat la scurt timp după revizuire, autorul identifica printre *jurisdicțiile administrative*: *consiliile de disciplină și consiliile superioare de disciplină – jurisdicții administrativ-disciplinare pentru polițiști*, prevăzute de Statutul polițistului; *comisiile de soluționare a întâmpinărilor – jurisdicții administrative în materia exproprierii*, prevăzute de Legea privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, *birourile electorale – jurisdicții administrative electorale*, prevăzute de legile electorale etc. (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 5/2004, p. 81 și urm.).

O problemă interesantă ridicată în practica instanțelor de contencios administrativ a fost cea a naturii juridice a actelor adoptate de către Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, reglementat prin O.G. nr. 137/2000. Astfel, pornind de la premisa că *activitatea de jurisdicție administrativă specială* și *actul administrativ jurisdicțional* trebuie să fie precedate de existența unui act administrativ în legătură cu care s-a născut conflictul dedus soluționării unei autorități administrative învestite prin lege organică să realizeze o astfel de activitate, cum în cazul activității acestui consiliu, anterior sesizării nu există niciun act administrativ, prin Decizia nr. 3528/25.09.2007, instanța supremă a reținut că actele Colegiului Director al C.N.C.D. prin care se soluționează petițiile nu sunt acte de jurisdicție administrativă specială, ci *acte administrative tipice* supuse cenzurii instanței de contencios administrativ (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 42 și urm.).

La rândul său, **Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor** înființat prin O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii a fost definit ca reprezentând un *organism de jurisdicție administrativă*, iar deciziile prin care acesta soluționează contestațiile împotriva actelor emise de autoritatea contractantă în materia achizițiilor publice, au fost identificate ca fiind *acte administrativ-jurisdicționale*. În prezent, statutul C.N.S.C. este reglementat prin Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiuni de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.

Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 101/2016: „*Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al unei autorități contractante sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim*, **pe cale administrativ-jurisdicțională sau judiciară** *(...)*".

Art. 4 al Legii nr. 101/2016 conține modalitatea de receptare a art. 21 alin. (4) din Constituția republicată, în această materie. Alin. (1) stabilește dreptul persoanei care se consideră vătămată de a se adresa pentru soluționarea contestației „a) *fie pe cale administrativ-jurisdicțională Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor*, b) *fie pe cale judiciară instanței de judecată*". Alin. (3)-(6) ale art. 4 urmăresc să rezolve eventualele conflicte, inclusiv de competență, care pot să apară. Astfel, dacă autoritatea contractantă *„a luat cunoștință despre depunerea de către persoane diferite a unor contestații împotriva aceluiași act al autorității contractante, atât în fața Consiliului, cât și în fața instanței"*, aceasta *„are obligația să informeze Consiliul și instanța în acest sens (...)"*, instanța putând să pronunțe *„conexarea contestațiilor (...) solicitând Consiliului transmiterea dosarului (...)"*. Potrivit alin. (6) al art. 4, *„În cazul în care persoana care se consideră vătămată formulează contestație împotriva aceluiași act al autorității contractante atât la Consiliu, cât și la instanța de judecată se prezumă că aceasta a renunțat la calea administrativ-jurisdicțională"*.

Potrivit art. 37 alin. (1) și (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor este un *„organism independent cu activitate administrativ-jurisdicțională"* cu *„personalitate juridică"*. *„În ceea ce privește* **deciziile** *sale, Consiliul este independent și nu este subordonat niciunei autorități sau instituții publice"*, conform art. 37 alin. (4). Art. 27 al legii reglementează regimul juridic aplicabil hotărârilor pronunțate de către Consiliu, numite **decizii**, *„obligatorii pentru părțile cauzei"* (art. 28 – *n.n.*). Acestea pot *„fi atacate de către autoritatea contractantă și/sau de către orice persoană vătămată de măsurile dispuse de Consiliu, cu plângere la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 de zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate"* conform art. 29 din Legea nr. 101/2016.

De remarcat însă că Legea nr. 101/2016 a fost adoptată ca lege ordinară, în timp ce Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 este o lege organică. Or, este de neacceptat modificarea unei legi organice printr-o lege ordinară.

Dintr-o interesantă analiză consacrată *jurisprudenței Curții Constituționale* cu privire la constituționalitatea *organismelor administrativ-jurisdicționale* rezultă dificultatea identificării unei definiții clare a conceptului de *jurisdicție specială administrativă* asimilat uneori conceptului de *„instanță extraordinară"*. Rezerva manifestată de instanța constituțională confruntată cu stabilirea caracterului de *jurisdicții administrative speciale* a unor autorități publice precum *Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Statului, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor* sau *Agenția Națională de Integritate* s-a datorat *caracterului obligatoriu* al procedurilor de contestare a actelor stabilite prin actele normative care reglementau organizarea și funcționarea acestora, unele deja abrogate, pe de-o parte, în raport cu art. 21 alin. (4) din Constituția republicată, potrivit căruia controlul exercitat de *jurisdicțiile speciale administrative* are *caracter facultativ*, pe de altă parte. Admiterea fără rezerve a

acestei din urmă norme constituționale ar fi condus Curtea Constituțională la golirea de conținut a unei părți din activitatea autorităților mai sus evocate (*S.C. Olteanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2010, p. 68 și urm.).

Dintr-o asemenea perspectivă este pus în discuție *rolul de autorități cu atribuții administrativ-jurisdicționale* a *Consiliului Concurenței, comisiilor de disciplină din cadrul Barourilor, comisiilor de disciplină din cadrul Colegiului Medicilor, Consiliului Superior al Magistraturii, Consiliului Național al Audiovizualului, Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării*, în raport cu rezerva Curții Constituționale de a le consacra astfel, datorită art. 21 alin. (4) din Constituția republicată (*S.C. Olteanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2010, p. 80 și urm.).

Printr-o abordare comparată cu situația CNSAS, în doctrină fusese cercetată și activitatea jurisdicțională a Consiliului Concurenței susținându-se că, dispozițiile Legii concurenței nr. 21/1996 republicată ce o consacră apar ca fiind în contradicție cu Legea fundamentală, Consiliul Concurenței neputând fi asimilat unei *jurisdicții speciale facultative*, ci unei *instanțe extraordinare*, a cărei înființare și funcționare este expres interzisă de art. 126 alin. (5) din Constituție. Necesitatea corelării Legii nr. 21/1996 cu dispozițiile Constituției este cu atât mai stringentă cu cât activitatea jurisdicțională a Consiliului Concurenței contravine chiar scopului pentru care a fost adoptat actul normativ, de asigurare a unui *„mediu concurențial normal"* (*D.-R. Răducanu, S. Dinescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 11/2009, p. 705).

Totodată, prin mai multe decizii ale sale, Curtea Constituțională a statuat că *actele autorităților administrativ-fiscale de soluționare a contestațiilor în materie fiscală*, formulate potrivit art. 205 și urm. din O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată – în prezent abrogată prin Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală *nu sunt acte de jurisdicție*, ci acte administrative supuse cenzurii instanței de judecată (spre exemplu, D.C.C. nr. 1515/2011).

Într-o altă lucrare s-a susținut că sfera *jurisdicțiilor administrative speciale* cuprinde organe jurisdicționale specializate din cadrul autorităților administrației publice locale și centrale, fără a include în această categorie alte autorități publice (din sfera puterii judecătorești) sau autorități ale structurilor nestatale (asociații profesionale, sindicate, fundații, federații sportive, ligile profesioniste sportive etc.) (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 519).

Actele administrativ-jurisdicționale reliefează menținerea în dreptul administrativ român a **sistemului administrator-judecător**, alături de cel al contenciosului administrativ înfăptuit de secțiile specializate de la nivelul instanțelor judecătorești, sisteme de control al activității autorităților administrației publice, pe care le vom evoca succint în prelegerea următoare.

În ce privește configurația în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 a controlului judecătoresc asupra *actului administrativ-jurisdicțional* este o problemă asupra căreia vom reveni cu ocazia prezentării unor *aspecte procedurale privind instituția contenciosului administrativ*.

Prelegerea IX
Instituţia contenciosului administrativ: evoluţia legislaţiei şi aspecte de drept comparat

§1. Consideraţii generale. Aspecte terminologice

Într-un stat întemeiat pe ordinea de drept, *instituţia contenciosului administrativ* reprezintă forma democratică de reparare a încălcărilor legii săvârşite de către autorităţile administraţiei publice, autorităţile publice, în general, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale celor administraţi (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 413).

Aşadar, contenciosul administrativ apare ca o formă juridică de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor administraţiei publice, în principal. Noţiunea de **contencios administrativ** reprezintă o noţiune tradiţională a dreptului administrativ, considerată neadecvată „realităţilor specifice orânduirii socialiste" şi, în consecinţă, utilizată în acea perioadă mai degrabă cu scopul de evocare istorică (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 486).

Etimologic, cuvântul *contencios* derivă din latinescul *contendere* însemnând a *lupta*. Astfel, termenul de **contencios** exprimă *conflictul de interese*, contradictorialitatea intereselor (*Al. Negoiţă*, op. cit., 1996, p. 216).

Este vorba de o luptă în sens metaforic, o luptă a unor interese contrarii, dintre două părţi, din care una va ieşi învingătoare (*V. Vedinaş*, op. cit., 2020, p. 413).

În dreptul administrativ, termenul de contencios a început să fie utilizat pentru a delimita *căile de atac jurisdicţionale* de *recursurile administrative obişnuite*.

Doctrina românească interbelică a utilizat noţiunea de *contencios administrativ*, fie în *sens organic, formal*, ca fiind constituit din *totalitatea litigiilor de competenţa tribunalelor sau justiţiei administrative*, fie în *sens material*, putând fi definit în raport de persoanele între care are loc litigiul sau în raport de natura regulilor juridice puse în cauză şi aplicabile în soluţionarea litigiului.

În primul caz, se susţinea că aparţin *contenciosului administrativ* toate litigiile *născute între particulari şi Administraţie*, în care aceasta din urmă figura ca parte, deoarece opunea o pretenţie contradictorie celei emisă de particular, iar în cel de-al doilea caz, aparţin contenciosului administrativ toate acele litigii care puneau în cauză reguli şi principii ale dreptului administrativ sau dreptului public (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 32 şi urm.).

Astfel, potrivit unei definiţii devenită de referinţă, aparţinând autorului unei remarcabile monografii pe această temă din perioada interbelică, *contenciosul administrativ* reprezintă *„totalitatea litigiilor născute între particulari şi Administraţiile publice, cu ocazia organizării şi funcţionării serviciilor publice şi în care sunt puse în cauză reguli, principii şi situaţii juridice aparţinând dreptului public"* (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 33).

În doctrina actuală, *contenciosul administrativ* a fost definit, în *sens larg*, ca reprezentând *totalitatea litigiilor de competenţa instanţelor judecătoreşti, dintre un organ al administraţiei publice*, respectiv, *un funcţionar public*, o autoritate publică, în general sau, după caz o *structură autorizată să presteze un serviciu public*, pe de-o parte, şi *alt subiect de drept*, pe de altă parte, în care autoritatea publică apare ca purtătoare a prerogativelor de putere publică (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 489).

Contenciosul administrativ reprezintă în *sens larg,* totalitatea litigiilor juridice în care se află administraţia publică cu cei administraţi, indiferent de natura juridică a acestora, de drept comun sau de drept public (*Al. Negoiţă*, op. cit., 1996, p. 216).

În *sens restrâns*, *contenciosul administrativ* evocă *totalitatea litigiilor de competenţa secţiilor de contencios administrativ* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 489).

Cu alte cuvinte, în *sens restrâns*, termenul de contencios administrativ se referă numai la acele litigii în care autorităţile administraţiei publice folosesc regimul juridic administrativ în baza competenţei pe care le-o conferă legea (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 414).

Conţinutul şi sfera contenciosului administrativ, ca fenomen juridic, au variat de la o ţară la alta, de la o perioadă la alta şi chiar în doctrină, de la un autor la altul (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 486).

§2. Aspecte de drept comparat

În doctrina franceză a secolului trecut, contenciosul administrativ era definit în sens organic, prin raportare la autorităţile competente să soluţioneze litigiile dintre *administraţie* şi *administraţi*. Contenciosul administrativ cuprindea astfel ansamblul litigiilor de competenţa tribunalelor administrative în raport cu alcătuirea *sistemului justiţiei administrative franceze* compus din Consiliul de Stat, înfiinţat în anul 1799, din *tribunalele administrative*, numite până în 1953, *consilii de prefectură* şi din Curţile administrative de apel înfiinţate în anul 1987.

Sub aspect *formal* s-au dezvoltat, de-a lungul vremii, trei mari sisteme de control judiciar asupra administraţiei publice: a) *sistemul administratorului judecător* – caracterizat prin soluţionarea conflictelor cu administraţia de către autorităţi administrative cu atribuţii jurisdicţionale; b) *sistemul francez al unei justiţii administrative distincte* – caracterizat prin soluţionarea conflictelor cu administraţia de către instanţe specializate, distincte de justiţia ordinară; c) *sistemul anglo-saxon al instanţelor ordinare* – caracterizat prin soluţionarea conflictelor cu administraţia de către instanţele ordinare, de drept comun (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 487).

Două principii fundamentale au caracterizat încă de la început sistemul francez, şi anume: *separarea activităţilor administrative de activităţile judiciare* şi *separarea administraţiei active de justiţia administrativă*, ce constituie un ordin de jurisdicţie paralel, distinct de puterea judiciară.

Delimitarea mai sus evocată prezintă mai degrabă un caracter istoric, atâta vreme cât, după cum aflăm dintr-o valoroasă lucrare consacrată administraţiilor comparate

ale celor douăsprezece țări ale Uniunii Europene la momentul elaborării ei, anul 1993, în Marea Britanie existau cel puțin 2000 de jurisdicții administrative consacrate soluționării conflictelor apărute la nivelul administrației active, înainte de a se ajunge la instanța de drept comun.

În ultimul timp, reformele din sistemul juridic britanic tind spre specializarea corpurilor cu competență jurisdicțională care controlează activitatea administrației publice. Astfel, în Anglia și în Țara Galilor a fost înființată Curtea Administrativă ca instanță de specialitate din cadrul *Queen's Bench Division* a Curții Supreme de Justiție (*High Court of Justice of England and Wales*) având o jurisdicție asupra dreptului administrativ și exercitând un control asupra curților și tribunalelor inferioare și a altor organisme publice. Alături de aceste instanțe funcționează în Marea Britanie peste 50 de tribunale specializate și autorități administrative care au competență jurisdicțională acoperind o gamă largă de domenii: educație, muncă, pensii, finanțe și comerț, sănătate etc. (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 435).

Specific sistemului francez, caracterizat prin *dualitate de jurisdicție*, este faptul că *justiția administrativă* intră în sfera largă a puterii executive, *consilierii* ce o compun dispunând, de regulă, de o pregătire superioară în domeniul administrației publice, supunându-se deci unor reguli de recrutare și de carieră proprii, ce au condus la adoptarea unor reguli de procedură distincte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 488).

Spre deosebire de sistemul francez care s-a dezvoltat de sus în jos constituind un întreg sistem de jurisdicții administrative în teritoriu, după crearea Consiliului de Stat, în Germania, sistemul jurisdicțiilor administrative s-a dezvoltat de jos în sus, de la land spre centru, ca un sistem autonom, separat de administrație, dar și de instanțele ordinare (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 432).

Legislația românească a consacrat inițial sistemul francez, apoi pe cel anglo-saxon, cu anumite particularități, într-o perioadă sau alta, dar a menținut de-a lungul timpului și sistemul administratorului judecător, adică al autorităților administrative cu atribuții administrativ-jurisdicționale.

§3. Evoluția legislației în domeniu

În țara noastră, *contenciosul administrativ* a parcurs mai multe etape, delimitate după accentul pus de actele normative, inclusiv de normele constituționale, pe unul sau altul din cele trei mari sisteme deja evocate (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 509).

O primă mare perioadă o reprezintă cea parcursă din anul **1864**, care marchează momentul înființării instituției, și până în anul **1948**, care după cum vom vedea a reprezentat momentul desființării instituției ca urmare a noului regim politic apărut.

Prima etapă în cadrul acestei perioade, legată de reformele legislative ale domnitorului Alexandru Ioan Cuza a început prin **înființarea, în februarie 1864, după model francez, a Consiliului de Stat**, ca *organ cu caracter consultativ pe lângă Guvern*, având și atribuții de soluționare a conflictelor apărute între administrație și particulari. Consiliul de Stat era prezidat de Domn, în calitate de Președinte și era

compus dintr-un vice-preşedinte şi 9 membri, numiţi şi revocaţi de Domnitor. Acesta soluţiona litigii atât în baza legii sale organice, cât şi în baza unor legi speciale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 509).

Astfel, potrivit doctrinei vremii, Consiliul de Stat avea trei categorii de atribuţii: în *materie legislativă*, el prepara sau cel puţin trebuia să fie consultat asupra tuturor proiectelor de legi, cu câteva excepţii; în *materie administrativă*, el era un organ consultativ al Guvernului, iar în *materie judiciară*, el avea atribuţii de contencios administrativ (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 75).

Prin urmare, la vremea respectivă, Consiliul de Stat nu a reprezentat un adevărat tribunal, ci o instituţie intermediară între *administraţia consultativă* şi *tribunalele administrative* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 420).

A doua etapă în cadrul aceleiaşi perioade, cuprinsă între anii **1866-1905**, a debutat prin **desfiinţarea Consiliului de Stat printr-un text expres al Constituţiei din 1866**, după doar 2 ani de existenţă, repartizarea atribuţiilor acestuia fiind stabilită în sarcina unei legi ordinare, adoptată la câteva zile după promulgarea Constituţiei. A fost abandonat astfel modelul francez de soluţionare a conflictelor dintre administraţie şi particulari, acest tip de litigii fiind încredinţat tribunalelor de drept comun.

Această etapă a contenciosului administrativ a fost caracterizată drept „civilistă" deoarece statul era declarat responsabil în baza prezumţiei de culpă a patronilor, ceea ce însemna că se aplicau principiile răspunderii delictuale sau cvasidelictuale din Codul civil (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 421; *C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 85).

Competenţa instanţelor judecătoreşti în materie s-a format treptat, pe cale jurisprudenţială, din interpretarea unor principii generale ale dreptului public şi a unor texte legale aflate în legătură indirectă cu contenciosul administrativ.

În timp, au apărut probleme legate de *natura litigiilor* (dacă putea fi vorba şi despre încălcarea unor *interese legitime* sau doar a unor *drepturi recunoscute de lege*), precum şi de *sfera actelor administrative* împotriva cărora se putea introduce acţiune în justiţie, prin raportare la delimitarea *actelor de gestiune* privite ca „acte cu caracter contractual de administrare a patrimoniului" de *actele de autoritate*, emise de administraţie, în calitate de putere publică (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 510).

S-a apreciat astfel, în doctrina vremii, că doar în litigiile referitoare la *acte de gestiune*, tribunalele aveau capacitatea deplină de a judeca, în schimb, în procesele privitoare la *acte administrative de autoritate*, aveau o competenţă redusă, limitată la aprecierea pe cale indirectă a legalităţii actului şi la judecarea cererii de despăgubiri civile împotriva administraţiei publice fără a cuprinde şi anularea actului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 421; *C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 81).

Tot în această perioadă se înfiinţează unele comisii cu atribuţii jurisdicţionale în materie fiscală, de pensii etc. Pe măsura amplificării şi diversificării activităţilor administrative, precum şi a conştientizării celor administraţi de drepturile pe care le au şi de obligaţiile corelative ale autorităţilor administrative de a le repara, au apărut tot mai dese solicitări în sensul înfiinţării unui sistem larg şi complet al

contenciosului administrativ, care să asigure o protecţie mai eficientă celor administraţi (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 421).

A treia etapă în această primă mare perioadă a fost cuprinsă *între anii* **1905-1948**, caracteristica ei esenţială fiind inexistenţa unor *reglementări speciale cu privire la* **competenţa în materie de contencios administrativ**. Aceste dispoziţii se regăsesc în această epocă în *textele legale cu privire la reorganizarea Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie* (instanţa judecătorească supremă).

Astfel, **Legea din anul 1905 pentru reorganizarea Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie** a dat dreptul *particularilor* să atace printr-un recurs principal şi direct, actele administrative considerate ilegale şi să ceară instanţei judecătoreşti să pronunţe anularea lor, instituind un **control de anulare** şi înfiinţând, în acest scop, o a treia secţie, **Secţiunea de contencios administrativ** (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 89).

Această Secţie nu avea o competenţă generală în materie, ci una redusă şi limitată la materiile indicate în cuprinsul legii (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 422).

Legea din anul 1910 pentru reorganizarea Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie a desfiinţat, la rândul ei, *Secţiunea de contencios administrativ* creată în 1905, dând litigiile în contencios administrativ în competenţa tribunalelor, care aveau doar dreptul să stabilească plata unor despăgubiri ca urmare a unor acte administrative ilegale, fără a pronunţa însă şi anularea actelor respective (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 92).

Legea din anul 1912, având acelaşi obiect de reglementare, va restabili **contenciosul de legalitate** instituit de Legea din 1905, fără a mai permite însă anularea actului administrativ. Erau exceptate de la judecarea de către Secţiunea a III-a a Curţii de Casaţie: actele de guvernământ, actele privitoare la exerciţiul tutelei administrative şi la controlul ierarhic (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 437).

Aceste oscilaţii în reglementarea instituţiei îşi găsesc explicaţia în diversele interese ale partidelor politice care s-au succedat la putere. În plan legislativ, disputele s-au concentrat în jurul constituţionalităţii sau neconstituţionalităţii competenţei Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie în soluţionarea litigiilor de contencios administrativ, prin raportare la principiul separaţiei puterilor în stat (*I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 121; *L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2002, p. 388).

Procesul de extindere şi consolidare a contenciosului administrativ este justificat în această perioadă, după cum arată un autor, de probitatea profesională şi imparţialitatea magistraţilor care alcătuiau în general, instanţele judecătoreşti şi, mai ales, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (*Al. Negoiţă*, op. cit., 1996, p. 219 şi urm.).

Era aşa de bine stabilită această reputaţie a magistraturii române, încât devenise un ideal realizarea unei astfel de reputaţii şi pentru administraţia publică. Aşa se explica dorinţa manifestă a lui Vasile Lascăr – om politic de seamă al României interbelice, creatorul modernizării şi depolitizării Poliţiei Române – de **a face din administraţie o a doua magistratură a ţării**. Deziderатul nu a reuşit şi aceasta explică opţiunea pentru controlul instanţelor judecătoreşti asupra activităţii administraţiei publice.

Ideea capătă însă valoarea unui principiu constituţional în **Constituţia din 1923**, care consacră un **text special contenciosului administrativ**, pe care-l dă însă în **„căderea puterii judecătoreşti"**, potrivit legii speciale.

Prin urmare, la acest principiu constituţional s-a ajuns după o jumătate de veac de construcţie lentă a contenciosului administrativ în România, principiu conform căruia contenciosul administrativ este atribuit aproape în totalitatea sa puterii judecătoreşti, *excepţiile restrânse la extrem fiind stabilite de Constituţie*, legii organice a contenciosului administrativ rămânându-i rolul de a stabili regulile procedurale de judecare a litigiilor în contencios administrativ (*Al. Negoiţă*, op. cit., 1996, p. 220).

În baza dispoziţiei constituţionale, a fost adoptată în decembrie 1925, **Legea contenciosului administrativ**, prima lege specială în materie, care a instituit un **contencios de plină jurisdicţie** pentru *actele de gestiune* şi, respectiv, un **control de anulare**, pentru *actele de autoritate* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 511).

Legea menţionată a învestit curţile de apel din circumscripţia în care domicilia reclamantul cu competenţa de a judeca cererile de contencios administrativ, iar hotărârile pronunţate de acestea erau supuse recursului fostei Curţi de Casaţie (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 423).

Contenciosul reglementat prin Legea din 1925 era un **contencios subiectiv**, în sensul că reclamantul trebuia să invoce lezarea unui *drept subiectiv*. Totodată, era un **contencios de plină jurisdicţie**, în sensul că cel ce se considera lezat în drepturile sale putea cere anularea actului, putea invoca ilegalitatea actului pe cale de excepţie şi putea pretinde despăgubiri. Sub acest din urmă aspect se deosebea de *contenciosul administrativ* instituit în **1864**, prin înfiinţarea Consiliului de Stat, care era doar un **contencios de anulare**, ce permitea anularea actului sau obligarea serviciului public administrativ la rezolvarea unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 507).

Erau exceptate de la acest control, atât potrivit dispoziţiilor constituţionale, cât şi celor legale, ***actele de guvernământ*** şi ***actele de comandament cu caracter militar***.

Deşi Constituţia din 1923, asemeni Constituţiei din 1938, a stabilit principiul judecării acestor litigii de către instanţele ordinare, au continuat să fie menţinute o serie de *jurisdicţii administrative speciale*, unele înfiinţate chiar din perioada Consiliului de Stat, învestite însă cu o competenţă limitată la un anumit serviciu public sau la activitatea unei anumite autorităţi publice. Existenţa acestor jurisdicţii speciale administrative nu aducea atingere principiului unităţii justiţiei pentru că, potrivit art. 103 din Constituţia din 1923, dreptul de recurs în casare era de ordin constituţional (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 423).

Mai mult, în anul 1939, printr-o lege specială, au fost înfiinţate *Curţi administrative*. Aceste curţi reprezentau o dezvoltare a *Comitetelor de revizuire*, înfiinţate prin Legea administraţiei publice locale din 1929, dobândind denumirea de *curţi administrative* prin Legea administraţiei locale din 1936. În ce priveşte natura lor juridică, ele au fost calificate ca veritabile *tribunale administrative*. Curţile administrative erau instanţe jurisdicţionale cu o competenţă specială, deoarece ele soluţionau

numai litigiile cu privire la *actele autorităţilor locale*, fie *acte de autoritate*, fie *acte de gestiune* (*E.D. Tarangul*, op. cit., 1944, p. 613 şi urm.).

Astfel, începând cu anul 1939, au putut fi identificate următoarele organe cu atribuţii în domeniul contenciosului administrativ: **tribunalele ordinare**, care soluţionau litigii privind actele de gestiune şi, respectiv, contenciosul în daune; **curţile de apel**, care soluţionau litigii privind actele de autoritate şi, respectiv, acţiunea în daune pentru pagubele suferite prin acte de autoritate; **curţile administrative**, care judecau litigii privind actele de autoritate sau actele de gestiune ale autorităţilor locale şi **jurisdicţiile administrative**, care soluţionau litigii din diferite materii administrative speciale, potrivit unor dispoziţii legale exprese (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 512).

Astfel, conceput într-un cadru constituţional şi legal bine delimitat, *contenciosul administrativ* a dat posibilitatea formării unei jurisprudenţe bogate care a contribuit la dezvoltarea dreptului administrativ în România şi a constituit un mijloc important de apărare a drepturilor conferite de lege persoanelor fizice şi juridice şi, mai ales, a permis ocrotirea funcţionarilor publici (*Al. Negoiţă*, op. cit., 1996, p. 220).

A patra etapă de evoluţie a instituţiei contenciosului administrativ, cuprinsă între anii **1948** şi **1965**, a fost marcată de desfiinţarea instituţiei ca atare prin Decretul nr. 128/1948 pentru desfiinţarea contenciosului administrativ şi a curţilor administrative care a abrogat Legea din 1925 privind contenciosul administrativ şi Legea de organizare a Curţilor administrative. O asemenea măsură a pornit de la premisa subordonării organelor administraţiei de stat, Marii Adunări Naţionale, aspect ce ar fi făcut inutilă consacrarea unui control judecătoresc asupra activităţii acestei categorii de organe (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 512).

Potrivit dispoziţiilor Decretului din 1948 şi ale art. 120 din Codul de procedură civilă, instanţele judecătoreşti erau competente să verifice pe cale de acţiune, legalitatea actelor administrative individuale numai atunci când prevederi legale exprese le autorizau să o exercite (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 424).

Astfel, din anul 1948 şi până la adoptarea Constituţiei din 1965, regula în legislaţia românească a constituit-o ***inexistenţa unui control judecătoresc direct asupra actelor administrative***, ce puteau fi puse în discuţie doar pe calea *excepţiei de ilegalitate*, ori de câte ori rezulta în mod neîndoielnic intenţia legiuitorului, în acest sens.

Etapa a cincea, cuprinsă între anii **1965-1990**, este marcată de consacrarea expresă în art. 35 al Constituţiei din 1965 a posibilităţii *celui vătămat într-un drept al său printr-un act ilegal al unui organ de stat de a cere organelor competente*, în condiţiile legii, *anularea actului şi repararea pagubei*, pentru ca în art. 103 să se specifice: „Tribunalele şi judecătoriile judecă cererile celor vătămaţi în drepturile lor prin acte administrative, putând să se pronunţe, în condiţiile legii, şi asupra legalităţii acestor acte".

În baza acestor dispoziţii, a fost adoptată **Legea nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămaţi în drepturile lor prin acte administrative ilegale**, lege care a reglementat în sistemul socialist, tradiţionala instituţie a contenciosului administrativ, adaptând-o la specificul epocii, inclusiv prin înlăturarea

sintagmei *„contencios administrativ"*, cu formularea mult mai amplă, dificil de reţinut, utilizată în titlul actului normativ. Această lege a consacrat un control judecătoresc asupra actelor administrative, caracterizat prin următoarele trăsături: *generalitatea* (era un control de principiu); viza strict *legalitatea* nu şi *oportunitatea*, fiind exercitat doar asupra *actelor organelor administraţiei de stat*; era realizat de *instanţele judecătoreşti prin soluţionarea de litigii*; procedura folosită era *procedura judiciară*; era un *control de plină jurisdicţie*; era un *control subsidiar*, în sensul că nu putea fi exercitat decât după ce se încercase fără rezultat, restabilirea legalităţii pe calea *plângerii prealabile la organul emitent* sau *la organul ierarhic superior*, iar *excepţiile erau foarte numeroase*, aspect care a condus treptat la restrângerea numărului de astfel de acţiuni în justiţie.

În concluzie, în această perioadă, instituţia contenciosului administrativ a avut în realitate, un rol propagandistic, fiind mai degrabă formală, fără relevanţă în apărarea drepturilor cetăţenilor şi contracararea abuzurilor autorităţilor administrative, situaţie de aşteptat într-un sistem totalitar, în care nu se putea vorbi de stat de drept, de independenţa şi inamovibilitatea judecătorilor (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 514).

Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ, prima lege specială în materie adoptată după anul 1990, a reluat tradiţia din perioada interbelică şi a marcat începutul unei noi etape în evoluţia acestei instituţii fundamentale pentru statul de drept. Caracteristica cea mai importantă a noii reglementări a constat în *crearea unor secţii speciale de contencios administrativ*, iniţial la nivelul tribunalelor şi al Curţii Supreme de Justiţie, iar apoi, ca urmare a modificărilor intervenite în anul 1993 în organizarea judecătorească, şi la nivelul curţilor de apel, nou înfiinţate.

În esenţă, Legea din 1990 a preluat unele elemente conţinute în Legea din 1925, introducând şi dispoziţii noi. Astfel, printre trăsăturile tradiţionale reluate prin Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 reţinem următoarele: a consacrat un *control de plină jurisdicţie*, în sensul că instanţa putea dispune recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim încălcat, anularea actului atacat şi repararea pagubei, aspecte prevăzute în art. 48, devenit ulterior revizuirii, art. 52 din Constituţia republicată; a consacrat un *control direct*, ce putea viza atât un *act administrativ propriu-zis*, cât şi *acte administrative asimilate*, fiind vorba despre *tăcerea administraţiei* (absenţa răspunsului la cerere petentului) sau *tardivitate* (depăşirea termenului legal pentru formularea răspunsului la cererea unui petent); *actul atacat trebuia să aparţină unei autorităţi administrative*, ulterior prin Constituţie, sfera fiind lărgită la *autorităţile publice*, în general; *obligativitatea unei proceduri prealabile la autoritatea emitentă* sau la *autoritatea ierarhic superioară*, în cazul în care aceasta există fiind create premisele înlăturării actului ilegal şi reparării prejudiciului suferit, prin revocarea actului vătămător (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 515).

La aceste caracteristici fundamentale mai pot fi adăugate şi altele, care vor rezulta cu ocazia analizei *condiţiilor acţiunii directe în contencios administrativ* şi a *actelor exceptate de la controlul instituit prin Legea contenciosului administrativ*, cunoscute

tradiţional în doctrina interbelică şi sub denumirea de *fine de neprimire*, precum şi a *elementelor de ordin procedural* în materie.

Trei aspecte se impun menţionate însă în acest context, aspecte care vizează în egală măsură modificări de esenţă ale instituţiei contenciosului administrativ.

Astfel, spre deosebire de reglementarea anterioară în materie (Legea nr. 1/1967 – *n.n.*) care nu permitea introducerea acţiunii împotriva *actelor administrative normative*, ci doar împotriva *actelor administrative individuale, exceptând în totalitate actele Consiliului de Miniştri* (fostul Guvern – *n.n.*), Legea nr. 29/1990 nu a mai făcut distincţie între *tipurile de acte administrative*, asemeni textului constituţional. Ea a permis controlul tuturor *actelor autorităţilor administraţiei publice*, inclusiv *actelor Guvernului* (o discuţie specială necesitând *ordonanţele – n.n.*), *fără deosebire după cum acestea sunt normative sau individuale, cu excepţiile consacrate în Constituţia republicată*, la care ne vom referi pe larg ulterior. Potrivit Legii nr. 1/1967, *actele administrative normative* puteau fi controlate doar pe calea *excepţiei de ilegalitate*, putând fi înlăturate, cu efecte între părţi, doar într-o cauză în care un act administrativ individual atacat se baza pe dispoziţii dintr-un asemenea act administrativ normativ.

Din analiza sferei administraţiei publice potrivit art. 52 din Constituţia republicată a rezultat şi faptul că *acţiunea în contencios administrativ poate viza nu doar acte aparţinând unor autorităţi administrative*, cum prevăzuse iniţial Legea nr. 29/1990, ci şi *acte administrative aparţinând altor autorităţi publice* învestite cu prerogative de putere publică, care realizează o altă activitate fundamentală, dar subsidiar acesteia pot desfăşura şi acţiuni de natură administrativă, precum şi *acte administrative aparţinând unor structuri organizatorice cu caracter privat, asimilate autorităţilor publice* deoarece exercită atribuţii de putere publică, pentru realizarea unui interes public, prin prestarea unor servicii publice.

În sfârşit, Legea nr. 29/1990, spre deosebire de Legea nr. 1/1967, *nu a mai făcut nicio precizare expresă cu privire la caracterul ilegal al actului atacat*, lăsând instanţa să se pronunţe asupra acestei chestiuni, aşa cum era şi firesc.

Toate aceste aspecte au conturat în doctrină un punct de vedere pe deplin întemeiat potrivit căruia se poate vorbi de o perioadă de aplicabilitate de doar un an a Legii nr. 29/1990, în forma ei iniţială (8 decembrie 1990 – 8 decembrie 1991), intrarea în vigoare a Constituţiei marcând practic începutul unei noi etape, de la care unele dispoziţii ale legii trebuiau considerate implicit modificate (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 515).

Evoluţia practicii administrative, varietatea şi diversitatea acţiunilor introduse în instanţele de contencios administrativ, numărul tot mai mare de acte normative care pentru soluţionarea conflictelor trimit expres sau implicit la instanţa de contencios administrativ, dar, mai ales, fundamentele constituţionale ale instituţiei stabilite încă prin forma iniţială a acesteia, au impus treptat conturarea unor modificări de substanţă ale reglementării în materie, cele introduse în principal, în 1993 fiind cu totul insuficiente şi nesatisfăcătoare.

S-a realizat astfel un proiect al unei noi legi, încă din anul 1999, trimis Camerei Deputaţilor, proiect care nu a intrat niciodată în dezbaterea parlamentară.

Regândirea instituţiei contenciosului administrativ cu ocazia revizuirii Constituţiei, în octombrie 2003 a impus regândirea vechiului proiect de lege şi necesitatea adoptării unui nou act normativ în această materie.

Pe 7 decembrie a fost publicată **Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ**, intrată în vigoare 30 de zile mai târziu, lege care reprezintă, în opinia iniţiatorului, regretatul profesor Antonie Iorgovan, doar *un moment* al evoluţiei legislaţiei în materie, şi *nu culmea* acestei revoluţii. Era necesar, în continuare, un proces de armonizare a legislaţiilor ţărilor membre ale Uniunii Europene, apoi urma procesul de constituţionalizare europeană a legislaţiilor naţionale, reglementările europene menţionând, între altele, şi dreptul fundamental al cetăţeanului *„la o bună administrare"* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2004, p. 305 şi urm.).

Actuala reglementare – indiscutabil mai avansată faţă de cea anterioară – a adus numeroase elemente de noutate, dintre care menţionăm: reglementarea atât a *contenciosului obiectiv*, cât şi a *contenciosului subiectiv*; definirea noţiunilor de bază cu care operează; lărgirea sferei actelor atacate şi la contractele administrative; reglementarea expresă a naturii termenelor; introducerea posibilităţii unei cereri de suspendare a actului atacat şi odată cu declanşarea acţiunii prealabile; reglementarea expresă a procedurii excepţiei de nelegalitate; stabilirea obligaţiei publicării hotărârilor judecătoreşti definitive prin care s-au anulat acte administrative normative etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 516).

Deşi a suferit numeroase modificări şi completări ulterioare, cele mai importante fiind introduse prin Legea nr. 262/2007, prin Legea nr. 138/2014 pentru modificarea şi completarea noului Cod de procedură civilă şi a unor acte conexe, iar de dată mai recentă, prin Legea nr. 212/2018 pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi altor acte normative, deşi a fost afectată de multe decizii ale Curţii Constituţionale, Legea nr. 554/2004 nu a fost republicată.

În peste 16 ani de aplicare, în baza Legii nr. 554/2004 s-a dezvoltat o bogată jurisprudenţă, caracterizată printr-o permanentă dinamică determinată de evoluţia legislaţiei administrative, dar şi de problemele specifice societăţii româneşti. Spre exemplu, ultimii ani s-au caracterizat prin numeroase cauze privind aplicarea legislaţiei în materia incompatibilităţilor şi conflictului de interese ale demnitarilor publici naţionali şi locali, ca urmare a numeroaselor rapoarte întocmite de Agenţia Naţională pentru Integritate; prin apariţia şi amplificarea unor procese privind utilizarea fondurilor europene, în cadrul diferitelor programe de finanţare de către Uniunea Europeană şi chiar prin litigii determinate de formarea şi desfiinţarea unor asociaţii de dezvoltare intercomunitară.

O semnificaţie aparte prezintă un număr considerabil de cauze în materia amenajării teritoriale şi a urbanismului, în special, în municipiul Bucureşti, sau în alte municipii, precum Cluj sau Constanţa, dar şi în diferite alte zone ale ţării.

Prelegerea X
Condiţii ale acţiunii directe în contencios administrativ: să fie un act administrativ; să vatăme un drept sau un interes legitim

§1. Consideraţii generale

În mod tradiţional, în doctrina administrativă au fost identificate o serie de **condiţii ale acţiunii directe la instanţa de contencios administrativ** calificate de unii autori, drept **condiţii de admisibilitate** ale acţiunii în instanţă.

Condiţiile de admisibilitate reprezintă cerinţele legale şi de fapt ce trebuie îndeplinite la momentul promovării acţiunii în justiţie (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 213; *I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 169).

Din perspectiva *fundamentelor constituţionale şi legale actuale ale instituţiei* sunt identificate următoarele condiţii ce trebuie îndeplinite pentru introducerea acţiunii: *actul atacat să fie un act administrativ*; *actul să vatăme un drept sau un interes legitim*; *actul să emane de la o autoritate publică*; *să fie îndeplinită procedura administrativă prealabilă*; *acţiunea să fie introdusă la instanţă într-un anumit termen* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 521).

Primele două condiţii vor fi analizate în prelegerea de faţă, urmând ca restul condiţiilor să fie analizate în prelegerea imediat următoare.

Unii autori analizează drept condiţie a acţiunii directe în contencios administrativ şi *condiţia referitoare la calitatea reclamantului*, pornind de la dispoziţiile art. 52 alin. (1) din Constituţia republicată, care are drept titlu marginal *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică* şi pun în discuţie necesitatea ca reclamantul să fie o *persoană fizică* sau o *persoană juridică* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 427 şi urm.; *V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 531 şi urm.).

Doctrina se referă astfel la ***capacitatea reclamantului de a sta în justiţie*** (*L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2002, p. 393).

Unii autorii au în vedere **calitatea procesuală** ce presupune existenţa unei identităţi între persoana reclamantului şi persoana care este titulară a dreptului încălcat (*calitate procesuală activă*) sau între persoana pârâtului şi cel obligat să respecte dreptul (*calitate procesuală pasivă*) (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 183).

Fiind vorba însă de ***subiectele acţiunii în contencios administrativ*** ne vom ocupa de această chestiune în contextul prezentării celor mai importante *reguli procedurale* aplicabile în materie, cu atât mai mult cu cât Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 a lărgit şi diversificat aria acestora.

De altfel, şi în opinia autorului mai sus menţionat, *calitatea procesuală* nu reprezintă o condiţie specifică acţiunii în contencios administrativ, ci o condiţie de admisibilitate a oricărei acţiuni civile, care însă prezintă anumite particularităţi, neîndeplinirea acestei condiţii făcând de prisos uneori, nu doar cercetarea fondului acţiunii, ci

şi a îndeplinirii celorlalte condiţii de admisibilitate a acţiunii în contencios administrativ (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 183).

§2. Condiţia ca actul atacat să fie un act administrativ

În ce priveşte prima *condiţie a acţiunii directe* în instanţa de contencios administrativ pe care o supunem analizei, *condiţia ca actul atacat să fie un act administrativ*, cercetarea porneşte tot de la conţinutul art. 52 alin. (1) din Constituţia republicată.

Astfel, potrivit acestei dispoziţii constituţionale, acţiunea în justiţie poate fi introdusă atât împotriva unui ***act administrativ***, cât şi împotriva ***nesoluţionării în termenul legal a unei cereri***, care se subînţelege că poate să intervină fie ca urmare a *refuzului de a soluţiona*, fie ca urmare a *tardivităţii în soluţionare*, ceea ce echivalează cu *tăcerea administraţiei*.

Potrivit Legii nr. 554/2004 *se asimilează actelor administrative unilaterale* şi *„refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim"* sau, după caz, *„faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal"*, adică situaţia cunoscută în doctrină sub denumirea de *tăcerea administraţiei*.

Nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri este definită în art. 2 alin. (1) lit. h) a legii, ca *„faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen"*.

În ce priveşte ***refuzul nejustificat de a soluţiona o cerere***, acesta este calificat în art. 2 alin. (1) lit. i) ca reprezentând *„exprimarea explicită, cu* ***exces de putere****, a voinţei de a nu rezolva cererea unei persoane"*, fiind asimilată *refuzului nejustificat şi „nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluţionării favorabile a cererii sau după caz, a plângerii prealabile"*.

Astfel, nu orice refuz de a rezolva favorabil o cerere este *refuz nejustificat*, ci doar acela care se întemeiază pe *excesul de putere*.

Prin urmare, pentru a fi vorba de un refuz nejustificat, pe de-o parte, trebuie să fim în prezenţa unei comunicări exprese a poziţiei autorităţii publice căreia i s-a adresat cererea, deci în prezenţa unei veritabile notificări, iar pe de altă parte, refuzul de a soluţiona favorabil cererea trebuie să se bazeze pe *depăşirea limitelor dreptului de apreciere*, adică pe *excesul de putere* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2004, p. 286).

În doctrina mai recentă s-a apreciat şi că: „o asemenea precizare este superfluă, întrucât cele două noţiuni se includ reciproc, fiind de la sine înţeles faptul că, dacă autorităţile publice nu recunosc drepturile sau interesele legitime ale cetăţenilor refuzul acestor autorităţi, este nejustificat sau, cu alte cuvinte, este emis cu exces de putere" (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 37).

Deşi *refuzul nejustificat de a soluţiona o cerere*, ca şi *tăcerea administraţiei*, nu modifică raporturile juridice existente, ele produc efecte juridice care constau tocmai în împiedicarea apariţiei unei situaţii juridice noi, situaţie care ar lua naştere dacă s-ar admite cererea solicitantului (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 477).

Tot în doctrina mai recentă este remarcată o situație care, prin frecvența sa, poate risca să devină un adevărat fenomen al *tăcerii administrației*. Este vorba despre inacțiunea administrației care, distinct de situația clasică reprezentată de pasivitatea de a răspunde cererilor particularilor, constă în omisiunea de a acționa în exercitarea competenței legale sau impuse de către ea însăși, în această ultimă situație fiind în discuție o veritabilă inacțiune/tăcere *„din oficiu"*. Oricât de paradoxal al părea, ipoteza tinde să devină frecventă în special la nivelul Guvernului care, în realizarea rolului său constituțional ar trebui să-și asume bune practici și să nu pună în dificultate activitatea celorlalte organe ale administrației publice (*E.L. Cătană*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2017, p. 150).

În argumentarea poziției exprimate, autoarea indică un act normativ prin care se stabilea expres obligația adoptării de către Guvern a unei hotărâri pentru punerea în aplicare a unor norme speciale, într-un termen determinat, prevedere nerespectată de acesta. Sau, obligația actualizării unor „standarde de cost pentru obiective de investiții finanțate din fonduri publice" prin hotărâre a Guvernului, obligație respectată o singură dată de Guvern și „uitată" ulterior. Pentru aceste considerente, de *lege ferenda* este sugerată reglementarea expresă în Legea contenciosului administrativ a posibilității introducerii unei acțiuni împotriva omisiunii administrației de a acționa în realizarea competenței sale legale sau a celei stabilite „din oficiu" (*E.L. Cătană*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2017, p. 151 și urm.).

În ce privește *„nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau după caz, a plângerii prealabile"*, aceasta este privită ca un *„refuz tacit*, întrucât autoritatea publică a emis actul solicitat, însă nu a pus în executare actul astfel emis" (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 38).

Art. 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 preia sub aspectele sale esențiale, conținutul art. 52 alin. (1) din Constituția republicată, potrivit unei tehnici legislative des utilizate.

Înțelesul noțiunii de **act administrativ** este însă stabilit într-un articol distinct, imediat următor, destinat prezentării *semnificației unor termeni.*

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din lege, *actul administrativ* reprezintă *„actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice"*. Aspect foarte important de semnalat, care a deschis o breșă în practica judecătorească privitoare la soluționarea conflictelor vizând, spre exemplu, *contractele de concesiune*, la lit. c^1), conform recentei modificări introduse prin Legea nr. 212/2018, legea asimilează actelor administrative *„și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative"*.

Astfel, prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, „în legislația românească s-a impus instituția *contractelor administrative*, cu toate consecințele de

ordin teoretic şi practic. Formulările utilizate pentru identificarea categoriilor de contracte administrative sunt generice. În final este vorba de opţiunea legiuitorului de a include în această categorie un anumit tip de contract, aspect ce va atrage competenţa instanţei de contencios administrativ" (*A. Iorgovan, L. Vişan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 77).

Sublinierea din finalul acestei aprecieri din doctrină nu mai este de actualitate decât în parte, deoarece, aşa cum am menţionat deja, în contextul analizei teoriei contractelor administrative, litigiile apărute în *executarea contractelor administrative* au fost date în competenţa instanţei de drept comun, prin modificările aduse Legii nr. 554/2004 de Legea nr. 212/2018.

În categoria *contractelor administrative* mai intră, spre exemplu, *contractul de asociere intercomunală* în vederea gestionării domeniului public şi privat reglementat de O.G. nr. 71/2002 privind organizarea şi funcţionarea serviciilor publice de administrare a domeniului public şi privat de interes local sau *acordul de grant* reglementat de Legea nr. 129/1998 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Fondului Român de Dezvoltare Socială, republicată (*D.-C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 110 şi urm.).

După cum am subliniat deja în contextul analizei *contractelor administrative*, dar şi al definiţiei actului administrativ este vorba de *sensul larg* al noţiunii de *act administrativ*, şi nu de *sensul restrâns* al noţiunii de *act administrativ unilateral*, utilizat în doctrina administrativă tradiţională. În acest sens trebuie interpretată noţiunea de *act administrativ* din art. 52 alin. (1) din Constituţia republicată.

Potrivit unei opinii exprimată în doctrina recentă, legiuitorul a recurs la procedeul ficţiunii juridice, asimilând din punct de vedere al procedurii contenciosului administrativ, deci doar *din punct de vedere procesual* şi doar în *sensul legii*, contractul administrativ actului administrativ unilateral. Şi totuşi, ficţiunea juridică, consideră acelaşi specialist, a fost prelungită pe tărâmul *dreptului material*, doctrina referindu-se deja la o nouă clasificare a actelor administrative, în *acte administrative propriu-zise* (cele unilaterale) şi *acte asimilate* (contractele administrative), existând şi autori ce includ contractele administrative în categoria *actelor administrative atipice* (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 471 şi urm.).

Mai mult decât atât, asimilarea contractelor încheiate de autorităţile publice cu actele administrative unilaterale este în dezacord cu doctrina şi legislaţia Uniunii Europene şi a statelor membre, în prezent căpătând contur, conceptul de *„administraţie contractuală"* subliniază acelaşi autor, sesizând cu deplin temei, că, Legea contenciosului administrativ pune în prim plan, actul administrativ unilateral, acordând o importanţă subsidiară contractelor administrative, deşi tendinţa la nivelul Uniunii Europene este de a pune accentul pe procedee cum ar fi *„acordul voluntar"* sau *„gentlemen's agreement"* ca mecanisme contractuale de drept public de punere în aplicare a prevederilor din actele normative în loc de a recurge la procedeul clasic al actului administrativ unilateral (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 476 şi urm.).

O altă problemă controversată, deja evocată, se referă la posibilitatea atacării în contencios administrativ nu doar a *actelor administrative individuale*, ci şi a *actelor administrative normative.*

În majoritatea cazurilor, vătămarea unui drept sau a unui interes legitim aparţinând unei persoane fizice sau juridice se produce prin intermediul unui *act administrativ individual.* Nu mai puţin adevărat este că, în mod excepţional, raporturi juridice administrative şi implicit şi drepturi subiective pot lua naştere şi direct pe baza unor *acte administrative normative* sau a unor dispoziţii ale acestora. În asemenea cazuri cel vătămat trebuie să aibă posibilitatea de a se adresa în justiţie şi de a cere pe cale directă, anularea unei sau a unor dispoziţii ale acestui act (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 446 şi urm.; *A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 191).

Astfel, una din marile schimbări ce fusese promovată prin Legea nr. 29/1990, în raport cu Legea nr. 1/1967 s-a materializat în absenţa oricărei *diferenţieri între actul administrativ normativ* şi *actul administrativ individual*, de unde concluzia că *puteau fi atacate în instanţă, în egală măsură, orice acte administrative*, indiferent în care din aceste două categorii ar fi intrat.

Constituţia din 1991, chiar în forma sa iniţială, s-a referit în general, la *actul administrativ*, fără a face vreo distincţie, iar după revizuirea din anul 2003, conţinutul art. 48, devenit art. 52, a rămas neschimbat sub acest aspect.

Actuala lege a contenciosului administrativ a rezolvat în plus o serie de aspecte ignorate de Legea nr. 29/1990, care, fără a face diferenţiere între cele două categorii de acte administrative mai sus evocate, a avut în vedere de cele mai multe ori doar *actul administrativ individual*, sub aspect procedural. Legea nr. 554/2004 a consacrat caracterul imprescriptibil al unei acţiuni în contencios administrativ împotriva *„actelor administrative cu caracter normativ care se consideră nelegale"* ce „pot fi atacate oricând", potrivit art. 11 alin. (4) teza finală.

Din păcate însă, deşi în definiţia legală a actului administrativ este evidenţiată distincţia dintre *actul administrativ cu caracter individual* şi *actul administrativ cu caracter normativ*, Legea contenciosului administrativ a evitat să facă şi pasul următor şi să definească fiecare din cele două categorii. Prin urmare, definiţia acestor două categorii de acte administrative trebuie să se regăsească în viitorul Cod de procedură administrativă.

După cum am menţionat în contextul analizei clasificării actelor administrative, delimitarea în *acte administrative normative* şi *acte administrative individuale* are la bază criteriul **gradului de întindere a efectelor juridice.** Acest punct de vedere a fost îmbrăţişat şi de instanţa supremă care a statuat că *„distincţia între actele administrative individuale şi cele normative se realizează în funcţie de întinderea efectelor juridice pe care le produc. Astfel, actele administrative normative conţin reglementări cu* ***caracter general, impersonale, care produc efecte erga omnes,*** *în timp ce actele individuale produc efecte, de regulă*, faţă de o persoană sau uneori, faţă de mai multe persoane, nominalizate expres în conţinutul lor". Înalta Curte a precizat că încadrarea unui act infralegislativ într-una din cele două categorii mai sus

arătate nu se poate realiza prin „decuparea" unor dispoziţii din acel act (în speţă, o anexă la actul normativ), afectând în acest mod caracterul unitar al acestuia, ci prin examinarea integrală a conţinutului său, prin prisma trăsăturilor fiecăreia din cele două categorii de acte. Sub acest aspect, Înalta Curte a apreciat că H.G. nr. 349/2005 privind depozitarea deşeurilor este un act normativ din moment ce conţine reguli generale, de aplicabilitate repetată, iar destinatarii acesteia sunt un număr indeterminat de subiecţi, astfel că nu poate fi respinsă ca tardivă acţiunea pentru anularea acesteia, întrucât *pentru contestarea actelor administrative normative, acţiunea în justiţie poate fi promovată oricând* (Decizia nr. 1718 din 26 februarie 2013).

La rândul ei, Curtea Constituţională a statuat – menţinând o practică constantă în această privinţă – *„competenţa secţiilor de contencios administrativ ale instanţelor judecătoreşti de a controla legalitatea actelor normative şi individuale ale Guvernului şi celorlalte autorităţi ale administraţiei publice centrale sau locale"*, indiferent de materia la care se referă, concluzie care se impune şi atunci când *„legalitatea actului administrativ priveşte nerespectarea însăşi a legii fundamentale, fiind emise cu exces de putere, adică cu depăşirea limitelor şi a condiţiilor de exercitare a competenţei organului emitent"*.

Prin urmare, *nelegalitatea* şi *neconstituţionalitatea actelor administrative* nu pot constitui obiect de sesizare a Curţii Constituţionale [cu excepţia ordonanţelor Guvernului, al căror control presupune o discuţie specială, dat fiind conţinutul art. 126 alin. (6) din Constituţia republicată], ci doar al instanţelor de contencios administrativ.

Identificarea concretă a *actului administrativ* este o operaţie de apreciere, de investigare a voinţei autorităţii emitente, de cercetare a formei pe care o îmbracă, pentru a delimita actul administrativ de celelalte acte juridice ale autorităţilor publice şi, respectiv, de *operaţiunile tehnico-administrative*, neproducătoare de efecte juridice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 522).

Considerăm la rândul nostru că, în măsura în care un înscris analizat de instanţă întruneşte toate caracteristicile care cumulativ se reunesc în definiţia legală a actului administrativ înseamnă că este un act administrativ, indiferent de denumirea sa. Prin urmare, înscrisul în cauză trebuie *să constituie o manifestare unilaterală de voinţă, să fie emis de o autoritate publică*, să fie *emis în regim de putere publică, să fie emis în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii* şi, respectiv, *să dea naştere, să modifice sau să stingă raporturi juridice*.

O problemă apărută în jurisprudenţa administrativă de-a lungul vremii a vizat **delimitarea actului administrativ de simplele adrese şi circulare**.

Necesitatea de a distinge între actul administrativ şi alte forme de exercitare a activităţii administrative este susţinută şi în doctrina franceză, problemele cele mai delicate punându-le *circularele* şi *instrucţiunile de serviciu*, privite ca reprezentând instrumente obligatorii pentru agenţii din administraţie, fără a produce însă, de principiu, consecinţe juridice pentru cei administraţi (*V. Vedinaş*, op. cit., 2020, p. 446).

La noi, încă din perioada interbelică, practica judecătorească a admis că *simplele ordine şi adrese de serviciu date pe cale ierarhică sau în formă de simplă corespondenţă nu sunt acte administrative* şi, deci, nu pot fi atacate direct în instanţa de contencios administrativ. Şi în prezent, o serie de **înscrisuri** ce poartă denumirea de *adresă*, *certificat*, *circulară*, *adeverinţă* etc. nu produc prin ele însele efecte juridice, nu sunt acte administrative, ci doar operaţiuni materiale, tehnice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 526 şi urm.; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 448).

Prin urmare, natura juridică a unui înscris nu se determină exclusiv pe baza denumirii acestuia, ci având în vedere şi *conţinutul respectivului înscris* (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 32).

Adresa unui primar prin care îi comunică unui petent demersurile întreprinse în vederea soluţionării cererii sale nu reprezintă un act administrativ producător de efecte juridice prin el însuşi. Faţă de această soluţie din jurisprudenţă, în doctrina administrativă s-au făcut două precizări. În primul rând, dreptul cetăţeanului poate fi lezat de o acţiune abuzivă a unui funcţionar public, care se prevalează de *un act administrativ intern* al autorităţii respective, situaţie în care nu poate fi acceptată imposibilitatea acţiunii împotriva unui asemenea act. În al doilea rând, potrivit Legii contenciosului administrativ *„instanţa este competentă să se pronunţe şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii"*. Este problema *actelor preparatorii*. În consecinţă, judecătorul va trebui să constate dacă acţiunea are în vedere: un *act administrativ extern*, un *act administrativ intern*, un *act preparator al unui act administrativ* sau pur şi simplu, *adrese şi note cu caracter pur tehnic-administrativ*. Primele două categorii pot fi atacate direct, *actele preparatorii* pot fi atacate odată cu primele categorii, iar *adresele*, *notele* etc. nu pot face obiectul controlului judecătoresc (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 527 şi urm.).

Potrivit instanţei supreme, un *comunicat* prin care C.N.A. a constatat înscrierile la concursul pentru acordarea licenţei de emisie pentru radio difuziune în reţeaua cu acoperire naţională şi a stabilit datele pentru desfăşurarea concursului este un *act preparator* ce poate fi atacat doar odată cu actul final de stabilire a rezultatelor concursului (Decizia nr. 3594/2000). Dimpotrivă, *adresa* prin care Administraţia Finanţelor Publice comunică unei societăţi faptul că a pierdut înlesnirile la plată acordate este un *act administrativ de autoritate*, indiferent de denumirea sa (Decizia nr. 145/2005). La rândul lor, *actele emise de organele fiscale* în cadrul activităţii de îndrumare a contribuabililor în aplicarea prevederilor legislaţiei fiscale nu sunt acte administrative (Decizia nr. 5412/2005) (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 170 şi urm.).

Şi *procesul-verbal de control întocmit de autoritatea vamală*, la finalul unui control având ca obiect verificarea faptică şi documentară a modului de respectare a legislaţiei în domeniul produselor accizabile, prin care se decide efectuarea unei inspecţii fiscale parţiale, *nu este un act administrativ*, neproducând efecte juridice prin el însuşi, ci *este un act premergător* aflat la baza deciziei de impunere, potrivit Deciziei nr. 5307 din 30 noiembrie 2010 a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a instanţei supreme (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 96 şi urm.).

În acest context se impune menţionată O.G. nr. 33/2002 privind reglementarea eliberării certificatelor şi adeverinţelor de către autorităţile publice centrale şi locale aprobată cu o modificare prin Legea nr. 223/2002, în care sunt definite noţiunile de *certificat* şi *adeverinţă*. ***Certificatul*** reprezintă documentul prin care *se confirmă* exactitatea sau realitatea unui fapt; ori *se atestă* o anumită calitate în vederea valorificării anumitor drepturi de către persoana care solicită eliberarea acestuia. ***Adeverinţa*** reprezintă documentul prin care *se atestă* un drept sau un fapt. *Certificatele* sau *adeverinţele* se eliberează numai la cererea scrisă a persoanei sau persoanelor îndreptăţite ori a mandatarului acestora şi numai în situaţia în care confirmarea, respectiv atestarea dreptului sau faptului, le privesc în mod direct. Prin urmare, împotriva *simplelor înscrisuri materiale* nu se poate promova o acţiune directă în contencios administrativ (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 448).

Prin Decizia nr. 406/2013 a Secţiei I civilă a Curţii de Apel Cluj s-a reţinut că „potrivit art. 279 din Codul muncii, vechimea în muncă stabilită până la data de 31.12.2010 se reconstituie, la cererea persoanei care nu posedă carnet de muncă, de către instanţa judecătorească competentă să soluţioneze conflictele de muncă, pe baza înscrisurilor sau a altor probe din care să rezulte existenţa raporturilor de muncă. Drept urmare, *comuna prin primar nu poate elibera o adeverinţă care să ateste vechimea în muncă*, vechime care a fost reconstituită de instanţă". În speţă nu sunt deci aplicabile prevederile O.G. nr. 33/2002.

În egală măsură, Secţia de contencios administrativ şi fiscal a instanţei supreme a reţinut prin Decizia nr. 77/2013, că adresele emise de Casa Naţională de Pensii, chiar dacă sunt emise de o autoritate publică, nu sunt acte administrative, ele reprezentând simple răspunsuri la petiţiile şi sesizările formulate de reclamant (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 54).

În schimb, „luarea unor măsuri de asigurare a ordinii şi liniştii publice reprezintă *operaţiuni tehnico-materiale*, care exced competenţei instanţei de contencios administrativ, intrând în competenţa de soluţionare a judecătoriei, ca instanţă de drept comun" potrivit Deciziei nr. 298/2013 a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a instanţei supreme. *Operaţiunea administrativă* constituie însă o formă procedurală prealabilă emiterii unui act administrativ, iar *refuzul îndeplinirii unei astfel de operaţiuni*, ce conduce implicit la imposibilitatea emiterii actului administrativ, poate fi cenzurat în instanţa de contencios administrativ.

În ce priveşte ***delimitarea actului administrativ de alte acte juridice ale autorităţilor administrative***, în trecut, în jurisprudenţă s-au ridicat probleme vizând calificarea ca acte administrative a unor categorii precum: actele de desfacere a contractului de muncă, deciziile de numire şi eliberare din funcţie, actele procedurale de atribuire a locuinţelor, actele de expertiză medicală etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 529 şi urm.).

Ulterior, practica judiciară s-a confruntat şi cu alte tipuri de acţiuni, precum: natura juridică a adresei prin care autoritatea competentă îl înştiinţase pe reclamant să-şi completeze dosarul privind condiţiile cerute de legiuitor pentru preschimbarea

certificatului de revoluționar; natura juridică a rapoartelor de evaluare întocmite în cazul reanalizării specializărilor universitare; natura juridică a actelor în legătură directă cu activitatea de judecată a instanțelor și a parchetului ca de exemplu, refuzul Ministerului Public cu privire la declararea sau nedeclararea recursului în anulare. În toate cele trei cazuri, *instanța supremă a statuat că nu este vorba de acte administrative* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 450).

Diversificarea tot mai largă a activităților specifice administrației publice, prestarea unui număr tot mai mare de servicii publice de către agenți privați, dar, mai ales, creșterea continuă a numărului actelor normative care, pentru soluționarea conflictelor apărute în aplicarea normelor ce le conțin, trimit la instanța de contencios administrativ sunt tot atâția factori care au contribuit la adoptarea Legii nr. 554/2004, Legea nr. 29/1990 devenind o „haină prea strâmtă" pentru realitățile existente.

La rândul său, **refuzul nejustificat al unei autorități administrative, ca specie a actului administrativ atacat**, s-a regăsit tradițional în legislația noastră și în egală măsură a fost acceptat de jurisprudența românească.

Astfel, **recursul contra tăcerii administrației publice**, cum a fost calificat în doctrina clasică franceză, a fost expres reglementat în Franța printr-o lege din anul 1900, fiind preluat la noi prin Legea din 1905, apoi prin Legea din 1912, ambele referitoare la reorganizarea instanței supreme, deja evocate în analiza istoricului instituției, pentru ca în Legea contenciosului administrativ din 1925 să se regăsească sub formularea *„reaua-voință a administrației de a rezolva cererea"*, sintagmă ce presupune alte implicații, cel puțin în aparență (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 537).

Doctrina de atunci considera că referirea legiuitorului la *reaua-voință a autorităților administrative de a rezolva cererea* privitoare la un drept avea în vedere *tăcerea administrației*, nu și *actul administrativ* ori *refuzul de a rezolva cererea,* care sunt manifestări de voință. Instanța supremă nu a fost preocupată niciodată de motivele care au determinat administrația să nu răspundă, practica judecătorească considerând *noțiunile de refuz* sau *de rea-voință de a rezolva cererea ca fiind două noțiuni echivalente* (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 267 și urm.).

Deoarece *reaua-voință* era greu de dovedit, a fost prevăzută o cale de atac aparte, și anume obligarea administrației de a se pronunța asupra cererii particularului într-un anumit termen, iar dacă cererea era respinsă, particularul putea să atace în contencios administrativ decizia de respingere atunci când considera că este ilegală și că îi vătăma un drept.

Acțiunea contra „**actelor exprese și explicite**" se putea introduce, în principiu, oricând potrivit legislației interbelice, în timp ce acțiunea „**contra tăcerii administrației**" se putea introduce numai într-un termen de maximum 60 de zile de la înregistrarea sau notificarea cererii. În ce privește *drepturile ce puteau fi invocate*, în absența oricărei precizări de natură legislativă, practica judecătorească a stabilit două categorii de excepții, și anume: *refuzul de a rezolva cereri privitoare la drepturi contractuale* și *refuzul administrației de a executa o hotărâre judecătorească, pe considerentul că, în acest caz, refuzul nu ar putea constitui act de autoritate.* Dacă

prima excepţie a fost apreciată de marii specialişti ai vremii ca fiind întemeiată, admiterea celei de-a doua excepţii de către instanţa judecătorească a fost criticată, considerându-se în principal, că autorităţile administraţiei publice sunt obligate să pună în executare hotărârile judecătoreşti (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 538).

La rândul ei, Legea nr. 1/1967 admitea acţiunea în justiţie şi împotriva *„refuzului nejustificat al administraţiei de stat de a satisface o cerere privitoare la un drept"* şi împotriva *„nerezolvării unei astfel de cereri în termenul prevăzut de lege". Procedura prealabilă* nu era obligatorie în aceste două situaţii. În practică însă, atât timp cât acţiunile împotriva actelor administrative propriu-zise erau reduse ca număr şi aveau în foarte rare cazuri câştig de cauză, cu atât mai puţin puteau fi întâlnite acţiuni întemeiate pe existenţa unui *refuz al unui organ al administraţiei de stat.*

Pornind de la premisa că Legea nr. 29/1990 identifica regimul juridic al *actului administrativ* cu cel al *refuzului* şi *tăcerii administraţiei*, situaţie menţinută şi prin regimul juridic actual, după cum am arătat mai devreme, în doctrină s-a apreciat că, în acest caz, soluţia instanţei va fi *anularea actului* sau *obligarea autorităţii administrative să emită actul, certificatul* ori *alt înscris solicitat.* În cazul *tăcerii administraţiei*, instanţa va intra în analiza fondului cererii şi, dacă e întemeiată, va obliga organul administrativ să o satisfacă, şi nu doar să răspundă solicitantului în sens afirmativ sau negativ. În general, prin *refuzul nejustificat de a rezolva o cerere* referitoare la un drept recunoscut de lege s-a înţeles nesatisfacerea unor pretenţii juridice întemeiate pe valorificarea unor drepturi conferite persoanelor fizice sau juridice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 457).

În ce priveşte jurisprudenţa în materie, reţinem cu titlu de exemplu, că *instanţele de contencios administrativ* ***au admis acţiuni***, considerând următoarele **refuzuri ca fiind nejustificate**: *refuzul unui primar de a întocmi un proces-verbal de evaluare a unei gospodării demolate abuziv*, pe baza căruia reclamantului urmau să-i fie achitate despăgubirile solicitate, *refuzul unui minister de a reîncadra o persoană în postul din care fusese abuziv înlăturată, refuzul Uniunii Avocaţilor din România* (în prezent UNBR – *n.n.*) *de a reprimi în exercitarea profesiei un avocat cu pensie stabilită în sistemul asigurărilor sociale de stat* etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 541 şi urm.).

În acelaşi sens, doctrina mai reţine: refuzul Comitetului Român pentru Adopţii de a înregistra un minor pe lista copiilor adoptabili, refuzul IPJ de a restitui reclamantului permisul de conducere auto, după un an de zile, în care nu se luase vreo măsură, refuzul comisiilor comunale pentru aplicarea Legii fondului funciar de a pune în posesie în baza adeverinţelor de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor. De asemenea, neemiterea unei decizii privind acordarea sau neacordarea unei pensii militare şi încercarea de a lămuri petiţionarul printr-o adresă echivalează cu refuzul nejustificat de soluţionare a unei cereri şi cu vătămarea reclamantului în drepturile sale recunoscute de lege. Într-o altă speţă s-a decis că este nejustificat refuzul de acordare a regimului tolerării pentru un străin a cărui familie se află pe teritoriul ţării noastre şi are în componenţa sa trei copii minori (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 457 şi urm.).

Dintre ***acţiunile respinse*** pe motiv că **refuzul nu este nejustificat** sau **nu se încalcă un drept** menţionăm: refuzul unor autorităţi ale administraţiei publice de a înscrie sume de bani în bugetul de stat; refuzul unei autorităţi administrative de elibera o adeverinţă cu formularea indicată de petent; refuzul unui ministru de a emite ordin de numire a unei persoane într-o funcţie care nu era prevăzută de lege şi de nomenclatorul de funcţii etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 546 şi urm.).

Din practica judiciară mai recentă menţionăm: comunicarea Ministerului Public făcută petentului în sensul că instituţia recursului în anulare a fost desfiinţată pe cale legislativă, nu constituie un refuz nejustificat; răspunsul Secretariatului General al Guvernului prin care a fost respinsă solicitarea unei societăţi de a menţine în denumirea firmei cuvântul „academie" nu constituie un refuz nejustificat, ci aplicarea legislaţiei în vigoare (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 460).

Prin Decizia nr. 718/2014 a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal, având ca obiect obligarea Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale la *emiterea ordinului privind stabilirea datei alegerilor în vederea înfiinţării camerelor agricole judeţene*, instanţa supremă a hotărât că, „atunci când are de analizat *caracterul justificat* sau *nejustificat al refuzului de rezolvare a unei cereri*, instanţa de contencios administrativ nu trebuie să se limiteze la un control de legalitate formală". Ea „trebuie să evalueze conduita autorităţii din perspectiva scopului legii, printr-o interpretare raţională a acesteia, pentru că principiul proporţionalităţii măsurilor administrative individuale în raport cu interesul public ocrotit impune ca actele administrative să nu depăşească limitele a ceea ce este adecvat şi necesar pentru a atinge scopul urmărit, astfel ca inconvenientele cauzate particularului să nu fie excesiv de împovărătoare, disproporţionate în raport cu scopurile vizate aşa cum rezultă din jurisprudenţa CEDO, cauza *Buzescu c. României*, hotărârea din 24 mai 2005, parag. 96".

Nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri ca obiect al unei acţiuni în contencios administrativ trebuie raportată atât la dispoziţiile O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor, cât şi la cele ale O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 176 şi urm.).

Astfel, prin Decizia nr. 2110 din 8 aprilie 2011, Secţia de contencios administrativ şi fiscal a instanţei supreme a decis că „nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri adresate ministerului (...)" corespunde prevederilor art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor care impun autorităţilor şi instituţiilor publice sesizate „obligaţia să comunice petiţionarului, în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiţiei, răspunsul, indiferent dacă soluţia este favorabilă sau nefavorabilă" (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 104 şi urm.).

§3. Condiţia ca actul atacat să vatăme un drept sau un interes legitim

În ce priveşte cea de-a doua condiţie a acţiunii directe în contencios administrativ, **condiţia ca actul să vatăme un drept sau un interes legitim**, până la revizuirea Constituţiei din octombrie 2003, analiza sub aspect doctrinar s-a făcut din perspec-

tiva coroborării art. 48 referitor la *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică* cu art. 21 referitor la *accesul liber la justiție*, situat în Capitolul I (Dispoziții comune) din Titlul II consacrat *drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale.*

După cum am arătat în primul volum, în contextul analizei art. 52 din Constituția republicată, una din completările aduse alin. (1) a constat în consacrarea expresă alături de *criteriul încălcării unui drept* pentru introducerea acțiunii și a *criteriului interesului legitim*, mai ușor de demonstrat, sfera intereselor legitime fiind mai largă.

Din perspectiva *evoluției reglementării* vom reține că, pentru prima dată, Legea pentru înființarea Consiliului de Stat din 1864 a stabilit condiția *vătămării unor* **simple interese ale particularilor**, *inclusiv contra hotărârilor miniștrilor date cu exces de putere* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 553).

Reglementările ulterioare din 1905, 1910 și 1912, iar apoi art. 107 din Constituția din 1923 și art. 1 din Legea contenciosului administrativ din 1925 s-au referit în mod constant la **drepturile încălcate**. Același mod de reglementare se menține și în art. 35 din Constituția din 1965, iar în baza acestuia, în Legea nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale. La rândul ei, Legea nr. 29/1990 a folosit expresia *„drept recunoscut de lege"*, pentru ca art. 21 din Constituție să stabilească principiul conform căruia *„orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime"*, readucând în actualitate ideea de bază a reglementării Consiliului de Stat, din 1864.

Legea actuală preia practic fundamentul constituțional al instituției contenciosului administrativ conținut în art. 52 alin. (1), pe care îl dezvoltă corespunzător.

Reținem însă că, actul administrativ nu poate fi atacat în mod preventiv în lipsa unei vătămări. Acceptarea teoriei „actului preventiv" ar echivala cu o imixtiune a puterii judecătorești în domeniile de competență ale puterii legislative și ale puterii executive, întrucât ar permite intervenția justiției și în alte situații decât cele decurgând din excesul de putere și din încălcarea drepturilor și libertăților consacrate de Constituție, aducând atingere principiului separației și echilibrului puterilor în stat consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 464).

O acțiune contra unui act administrativ pe ideea vătămării **unui drept recunoscut de lege** reprezintă, în subsidiar, și o acțiune pe ideea vătămării unui **interes legitim**, chiar dacă nu este menționat expres în acțiune (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 556).

Dreptul vătămat este definit în art. 2 alin. (1) lit. o) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 ca fiind *„orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ"*.

Dacă în ceea ce privește noțiunea de **drept subiectiv**, doctrina juridică este destul de bogată, în ceea ce privește noțiunea de **interes legitim**, aceasta este mai puțin cercetată, deși a fost consacrată expres încă din anul 1991, prin alin. (1) al art. 21 din Constituție, în forma inițială (*A. Iorgovan*, op. cit., 2004, p. 292 și urm.).

Astfel, *dreptul subiectiv* a fost definit în doctrina interbelică ca reprezentând „acea putere de a pretinde cuiva un lucru oarecare, o acțiune sau o abstențiune, putere

recunoscută şi garantată de ordinea juridică, prin posibilitatea de a exercita la nevoie o acţiune în justiţie" (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 226).

Dreptul subiectiv a fost definit în doctrina postbelică ca şi în cea actuală ca reprezentând puterea, garantată de lege, voinţei subiectului activ al raportului juridic, în temeiul căreia acesta este în măsură, în vederea valorificării unui interes personal direct, să desfăşoare o conduită determinată sau să pretindă subiectului pasiv al raportului juridic o anumită comportare, care la nevoie poate fi impusă cu sprijinul forţei de constrângere a statului (*T. Drăganu*, op. cit., 1970, p. 184; *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 557, nota 2; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 439; *I. Iovănaş*, op. cit., 1997, p. 145; *L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2002, p. 397).

În ce priveşte *considerarea unui interes ca fiind legitim*, în doctrină s-a apreciat că nu este suficient ca el să nu contravină ordinii juridice în vigoare, ci este necesar să-şi aibă izvorul şi să fie ocrotit de o prevedere a unei norme juridice scrise sau cutumiare (*T. Drăganu*, op. cit., 2003, p. 86; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 438).

Din această perspectivă pot fi valorificate în justiţie numai *interese legitime, personale, directe, actuale* şi *juridice*, vătămate prin acte administrative de autoritate (*T. Drăganu*, op. cit., 2003, p. 154; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 438, nota 6).

Orice interes legitim ce face obiectul unei acţiuni în justiţie presupune şi justificarea interesului de a promova acea acţiune, dar nu orice interes de a promova o acţiune vizează interesul legitim, se vizează, cum spune textul Constituţiei, în primul rând, dreptul subiectiv (*A. Iorgovan*, op. cit., 2004, p. 293).

Prin urmare, trebuie acceptat că, în sensul art. 21 alin. (1) din Constituţie, iar după revizuire, şi în sensul art. 52 alin. (1), *„interesul legitim"* apare ca o situaţie juridică anterioară *dreptului subiectiv*, cea care „pregăteşte terenul" dreptului subiectiv, care este prefigurat, apare ca virtualitate cu grad mare de posibilitate, cu certitudine chiar, fiind doar o chestiune de timp (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 562).

Interesul legitim este o noţiune ce ţine de *dreptul substanţial*, iar *interesul de a promova o acţiune* ţine de *dreptul procesual*, deci orice interes legitim ce face obiectul unei acţiuni în justiţie presupune şi justificarea interesului procesual. Noţiunea de „interes legitim care poate fi ocrotit pe calea contenciosului administrativ" nu se confundă cu noţiunea de „interes" în sensul de condiţie de exercitare a dreptului la acţiune în dreptul procesual civil (folosul practic urmărit de reclamant prin promovarea acţiunii). Stabilirea existenţei unei vătămări aduse unui drept ori unui interes legitim se face pe baza probelor administrate, fiind o problemă de fond în litigiul administrativ (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 51).

Din perspectiva dreptului procesual este fără îndoială că cel care pretinde ceva în instanţă trebuie să-şi dovedească pretenţia potrivit principiului *actori incumbit probatio* (sarcina probei revine reclamantului), aspect subliniat şi de art. 10 alin. (1) C.proc.civ. (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 465).

Interesul legitim poate fi atât **personal**, cât şi **public**, fundamentul constituţional al *interesului public* reprezentându-l dispoziţiile Constituţiei cu privire la îndatoririle fundamentale ale cetăţeanului român (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 558).

Este ceea ce legea actuală precizează expres la finalul alineatului (1) al art. 1, stabilind că **interesul legitim poate fi atât privat, cât şi public**, pentru ca în art. 2, consacrat înţelesului unor termeni, să definească conţinutul noţiunilor utilizate.

Interesul legitim public reprezintă *„interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice"*.

Interesul legitim privat constă în *„posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor şi previzibil, prefigurat"*.

Corelativ, apărarea unui *interes legitim public* presupune un *contencios obiectiv*, în timp ce apărarea unui *interes legitim privat* presupune un *contencios subiectiv*.

Spre exemplu, prin Decizia nr. 39/2005, Secţia de contencios administrativ a instanţei supreme a stabilit că reclamanţii şi-au dovedit atât *interesul*, cât şi *aparenţa de drept* în promovarea unei acţiuni privind anularea ca nelegală şi netemeinică a poziţiei 314 din anexa 1 la H.G. nr. 904/2002 de atestare a domeniului public al judeţului Constanţa, poziţie ce privea un imobil ce aparţinuse autorului lor, deoarece echivala cu o expropriere abuzivă (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 42).

Dimpotrivă, nu există un *interes legitim vătămat* în cazul unei formaţiuni politice care reclamă alegerea celor doi vicepreşedinţi ai unui consiliu judeţean, în condiţiile în care aceştia fuseseră propuşi şi aleşi potrivit legii, iar reprezentantul formaţiunii politice reclamante precizase expres că nu are nicio propunere (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 41).

În schimb, un consilier local poate justifica un *interes legitim privat* de a ataca o hotărâre a consiliului local, cu a cărei adoptare nu a fost de acord, votând împotrivă, pentru a evita orice răspundere a sa pentru eventualele prejudicii cauzate de acea hotărâre, caz în care va invoca prevederile art. 56 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali [în prezent, art. 232 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ care a abrogat expres prin art. 597 alin. (2) lit. h), Legea nr. 393/2004 – *n.n.*] (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 43).

La rândul său, conceptul de *drept subiectiv* trebuie privit prin prisma complexului de raporturi juridice, în care se află reclamantul şi celelalte părţi implicate în proces. Este necesară o *„ordonare valorică"* a drepturilor subiective, pe primul plan aflându-se cele fundamentale, prevăzute în Constituţie, urmând apoi cele care îşi au fundamentul în legile organice, legile ordinare şi ordonanţele Guvernului etc., potrivit forţei juridice a actului care este invocat ca suport juridic normativ al *dreptului subiectiv încălcat* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 558).

Printre categoriile de drepturi încălcate invocate în practica judecătorească reţinem problema *dreptului de apreciere* aparţinând autorităţilor administrative.

Astfel, în această chestiune, din analiza jurisprudenţei, în doctrină s-a conturat opinia conform căreia nu poate fi vorba de încălcarea unui drept subiectiv atunci când administraţia încadrează în urma unui concurs sau atunci când are de ales între

mai mulți solicitanți, în egală măsură îndreptățiți. Dimpotrivă, în doctrină s-a admis posibilitatea introducerii unei acțiuni în cazul în care administrația, după anunțarea concursului și înscrierea candidaților, numește fără concurs pe unul dintre aceștia sau, după derularea concursului, nu-l numește pe cel care a obținut cel mai bun rezultat. O asemenea optică nu poate fi însă absolutizată, fiind posibil ca procedura desfășurării concursului să-i pună pe unii candidați într-o situație mai dificilă, aspecte care ar putea justifica acțiunea acestora nu asupra deciziei în sine, ci asupra *actului administrativ* de stabilire a regulilor de organizare și de desfășurare a concursului (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 563 și urm.).

Prin Decizia nr. 3165/2012, Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a reținut că, inserând printre temeiurile acțiunii în contencios administrativ *„excesul de putere"*, art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 oferă o consacrare normativă atribuției instanței de a examina conduita autorităților publice inclusiv din perspectiva modului de exercitare a puterii discreționare și încadrării ei în limitele marjei de apreciere conferite de lege, răspunzând imperativului menținerii unui echilibru rezonabil între interesul public și drepturile subiective sau interesele legitime private ce pot fi lezate prin actele administrative (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 112).

În practica instanțelor de contencios administrativ s-au întâlnit acțiuni vizând *drepturile procesual-civile ale unei terțe persoane*. O speță des întâlnită se referea la *emiterea de autorizații de construcții în spațiile comune ale imobilelor, fără acordul celorlalți locatari*. Tot în categoria unor *drepturi încălcate*, un alt tip de acțiuni apărut după 1990 inclusiv la nivelul instanțelor de contencios administrativ a vizat *revendicarea unor imobile trecute în mod abuziv în proprietatea statului*. Deși, în trecut au fost adoptate Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe trecute în proprietatea statului și Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, republicată, urmare a modificărilor ce fuseseră aduse prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, problemele care s-au ridicat de-a lungul vremii, cu privire la existența sau inexistența unui *drept subiectiv* sau a unui *interes legitim* își păstrează pe deplin actualitatea.

Prin Decizia nr. 8/2020 referitoare la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. a), r) și s) și art. 8 alin (1^1) și (1^2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, Completul instanței supreme pentru soluționarea unui recurs în interesul legii a stabilit că: *„În vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociațiilor, în calitate de organisme sociale interesate,* ***invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat****, acesta din urmă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele asociației, potrivit statutului"*.

Prelegerea XI
Condiţii ale acţiunii directe în contencios administrativ: actul să emane de la o autoritate publică; să fie îndeplinită procedura prealabilă; acţiunea să fie introdusă în termen

§1. Condiţia ca actul atacat să emane de la o autoritate publică

O a treia condiţie a acţiunii directe în contencios administrativ se referă la necesitatea ca **actul administrativ atacat să provină de la o autoritate publică**, chestiune pusă în discuţie într-una din primele prelegeri ale primului volum şi evocată deja în repetate rânduri în contextul analizei *instituţiei contenciosului administrativ*.

Spre deosebire de Legea nr. 1/1967 care concepea actul administrativ ca fiind opera exclusivă a *organelor administraţiei de stat*, Legea nr. 29/1990 a folosit expresia de *„autoritate administrativă"* şi nu pe cea de organ al administraţiei de stat, pentru a se referi la *structurile administrative* ale căror acte puteau fi atacate în instanţă (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 575).

Au fost incluse în această categorie atât *autorităţile administraţiei publice centrale*, cât şi *autorităţile administraţiei publice locale*, precum şi *regiile autonome*, *instituţiile* sau, după caz, *societăţile comerciale cu capital de stat*, în măsura în care, potrivit normelor de organizare şi funcţionare, aceste organe dispuneau şi de capacitatea de a emite acte administrative.

Puteau fi atacate în instanţa de contencios administrativ şi *actele administrative aparţinând unor organisme neguvernamentale* (barouri, asociaţii, academii, universităţi etc.) autorizate prin lege sau de o autoritate, în baza legii, să presteze servicii publice, în regim de putere publică (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 578).

Interpretarea largă a noţiunii de *autoritate administrativă* era benefică pentru particularii, care puteau ataca potrivit Legii nr. 29/1990, un număr sporit de acte administrative, aspect care se pare a fost şi în intenţia legiuitorului, practica judiciară orientându-se în acelaşi sens (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 461).

În esenţă, noţiunea de **autoritate administrativă**, consacrată printr-o lege anterioară Constituţiei a urmărit să evoce *doar autorităţile administraţiei publice*, fără a fi avute în vedere şi alte *autorităţi publice*, precum cele care exercită clasicele funcţii ale statului, mai puţin funcţia executivă.

Un an mai târziu, art. 48 din Constituţie, în forma iniţială, va consacra *dreptul persoanei vătămate de o* **autoritate publică** *printr-un act administrativ* sau *prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri*, lărgind considerabil sfera *autorităţilor emitente* şi tranşând, astfel, vechea dispută teoretică din doctrina administrativă, aceea de a şti, dacă acte administrative pot emite şi alte organe ale statului decât cele ale administraţiei de stat (*A. Iorgovan*, op. cit., 2004, p. 281).

În baza acestei dispoziţii, care modifica implicit art. 1 din Legea nr. 29/1990, prin aplicarea art. 150 alin. (1) din Constituţie, consacrat *conflictului dintre lege şi dispo-*

ziţiile constituţionale, în vigoare în acea vreme, puteau fi atacate în contencios administrativ, atât **actele administrative ale autorităţilor administraţiei publice**, cât şi **actele administrative ale altor autorităţi publice**, din afara puterii executive, aparţinând puterii legislative sau puterii judecătoreşti.

De altfel, şi Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 97/1997 prevăzuse expres că înţelesul noţiunii de *autoritate administrativă* din art. 1 din Legea nr. 29/1990 urmează să se stabilească prin raportare la noţiunea de *autoritate publică* avută în vedere de art. 48 alin. (1) din Constituţie.

În privinţa celorlalte autorităţi publice competente să emită acte administrative cenzurabile în instanţa de contencios administrativ, trebuia făcută distincţia între *actele de autoritate* prin care acestea îşi realizează competenţa (spre exemplu, legi, hotărâri, moţiuni, în cazul Parlamentului, sentinţe sau decizii, în cazul instanţelor judecătoreşti) *şi actele de autoritate* prin care se realizează o activitate administrativă, subsidiară activităţii lor principale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 581).

La rândul său, art. 52 din Constituţia republicată va menţine formularea din art. 48, referindu-se la *autorităţi publice* în general.

Faţă de toate aceste observaţii de doctrină, confirmate de evoluţia jurisprudenţei în materie, art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 conferă un înţeles mai larg noţiunii de *autoritate publică*, definită ca reprezentând *„orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public, fiind asimilate autorităţilor publice, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică”*.

În consecinţă, legiuitorul organic, asemeni legiuitorului constituţional, a avut în vedere nu doar actele administrative emise de autorităţile administraţiei publice din sfera puterii executive, ci şi actele administrative emise de alte autorităţi publice din sfera celorlalte două puteri (legislativă şi judecătorească) sau cu atribuţii de control, prevăzute sau nu în Constituţie. Reiterăm în acest context, poziţia exprimată în primul nostru volum privind *sfera administraţiei publice potrivit art. 52 din Constituţie*, citând o opinie similară dintr-un comentariu al Legii contenciosului administrativ referitoare la „instanţele judecătoreşti care pot emite prin conducătorii lor, acte administrative de autoritate privind numirea şi revocarea din funcţie a unor persoane care fac parte din categoria personalului auxiliar sau pot încheia unele contracte administrative”. Şi „Camerele Parlamentului emit prin intermediul Birourilor Permanente anumite acte administrative de numire sau eliberare din funcţie a personalului din cadrul aparatului lor de lucru” (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 29).

Prin urmare, actuala reglementare are în vedere o sferă largă de autorităţi publice, legiuitorul înţelegând să procedeze şi la o ficţiune juridică, asimilând „autorităţilor publice” şi structurile care sunt de sorginte privată, dar care sunt atrase fie printr-o dispoziţie expresă a legii, fie printr-o autorizaţie dată de autoritatea administraţiei

publice competentă, în baza legii, la prestarea diferitelor servicii publice, cu aceleaşi efecte juridice ca autorităţile publice. Este vorba de categoria largă, cunoscută în perioada interbelică sub denumirea de *„stabilimente de utilitate publică"*, cum ar fi organizaţiile profesionale (Barourile de avocaţi şi Uniunea Naţională a acestora etc.), precum şi persoanele juridice de drept privat (asociaţii, fundaţii etc.) care prin lege sau prin hotărâre a Guvernului au dobândit statut de *„utilitate publică"* şi care îşi desfăşoară activitatea în *regim de putere publică* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 581).

Într-o formulare generală, *instituţiile de utilitate publică* au fost definite ca fiind *persoane juridice de drept privat*, create cu fonduri private şi însărcinate, fie printr-o dispoziţie expresă a legii, fie printr-o autorizaţie dată de autoritatea administraţiei publice competentă, cu prestarea unor servicii publice, în regim de putere publică, servicii care apar ca obligaţii ale statului la un drept fundamental al cetăţeanului, la educaţie etc. (*M. Preda*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 11/2012, p. 673).

Prin *„utilitate publică"* se înţelege, potrivit art. 38^1 din O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii, *„orice activitate care se desfăşoară în domenii de interes public general sau al unor colectivităţi"*.

Într-un alt comentariu al Legii nr. 554/2004 s-a apreciat că formularea este incorectă, deoarece declararea unei asociaţii sau fundaţii ca fiind de utilitate publică nu implică faptul că numai acestea activează cu *„putere publică"*. Prerogativele de putere publică sunt independente de declararea utilităţii publice şi, prin urmare, asimilarea din textul analizat ar fi trebuit extinsă şi la alte persoane juridice care au astfel de prerogative, în baza legii, precum şi la persoanele fizice care acţionează cu putere publică. O corectă distincţie este realizată de acelaşi autor între cele două categorii de persoane juridice de drept privat asimilate autorităţilor publice, şi anume *persoane juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică*, pe de-o parte, şi *persoane juridice de drept privat care sunt autorizate să presteze un serviciu public*, pe de altă parte (*D.-C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 76).

Spre deosebire de *instituţiile recunoscute ca fiind de utilitate publică prin act administrativ*, în baza O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii, o autoare se referă la *instituţiile de utilitate publică* ***ope legis***, identificând în funcţie de domeniul de activitate următoarele categorii: structuri de învăţământ de utilitate publică; structuri profesionale de utilitate publică; structuri religioase de utilitate publică; structuri sportive de utilitate publică; structuri asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale de utilitate publică (*M. Preda*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 11/2012, p. 674 şi urm.).

Faţă de semnificaţia largă acordată noţiunii de *autoritate publică* de actuala lege, în doctrină şi în jurisprudenţă s-a statuat că au *calitate procesuală pasivă* în litigiile de contencios administrativ, *organismele private* împuternicite de stat să desfăşoare activităţi de interes public (servicii publice) precum: Uniunea Naţională a Barourilor din România, Uniunea Naţională a Notarilor Publici din România, Asociaţia Vânătorilor şi Pescarilor din România, universităţile particulare etc. care emit acte calificate ca fiind *acte de putere publică ce pot aduce atingere unor drepturi sau interese legitime ale particularilor* (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 29 şi urm.).

Spre exemplu, într-o speţă, instanţa supremă a decis că, potrivit dispoziţiilor legale, Compania Naţională de Autostrăzi şi Drumuri Naţionale din România este *persoană juridică de drept privat* autorizată să presteze serviciul public de interes naţional al administrării drumurilor naţionale, *asimilată unei autorităţi publice*, în sensul Legii contenciosului administrativ, fiindu-i conferită prin lege competenţa de a emite acte în regim de drept public (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 463).

Şi Corpul Experţilor Contabili şi Contabililor Autorizaţi din România este *„persoană juridică de utilitate publică şi autonomă*, din care fac parte experţi contabili şi contabili autorizaţi" (art. 18 din O.G. nr. 65/1994), ordin profesional învestit cu prerogative administrative şi de reglementare a profesiei, care asigură un anumit control public asupra exercitării profesiei şi întruneşte trăsăturile configurate în teza finală a art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 81).

Dimpotrivă, prin Decizia nr. 1433/2010 a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a instanţei supreme s-a reţinut că „actele emise de Camera de Comerţ şi Industrie a României nu sunt supuse controlului instanţei de contencios administrativ, întrucât aceasta este o organizaţie autonomă, neguvernamentală, fără scop patrimonial şi fără statut de utilitate publică" (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, nota 1 de la p. 30).

Regiile autonome, *partidele politice*, *sindicatele*, *cultele religioase* etc. pot fi părţi în litigiile de contencios administrativ (*D.-C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 79 şi urm.).

§2. Condiţia îndeplinirii procedurii prealabile

În ce priveşte cea de-a patra condiţie care trebuie realizată pentru introducerea unei acţiuni în contencios administrativ, este vorba despre **îndeplinirea procedurii administrative prealabile**, analizată în contextul cercetării principiului *revocării actelor administrative* şi *controlului administrativ asupra administraţiei publice*.

În esenţă, după cum ne amintim, în doctrina administrativă se face distincţie între **recursul graţios**, constând în *plângerea* adresată de un particular, persoană fizică sau juridică, autorităţii emitente şi **recursul ierarhic**, constând în *plângerea* adresată autorităţii ierarhic superioare, cu privire la conţinutul actului administrativ.

După cum se susţine tradiţional în doctrină, *procedura administrativă prealabilă* a fost reglementată spre a oferi persoanelor interesate posibilitatea rezolvării într-un termen mai scurt şi mai operativ a reclamaţiei lor, organul administrativ sesizat putând să revină asupra actului emis anterior (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 513).

Unii autori au analizat *procedura administrativă prealabilă* ca o primă fază a procedurii contenciosului administrativ, anterioară fazei propriu-zise în faţa instanţei de contencios administrativ (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 563 şi urm.).

În ce priveşte **evoluţia sub aspect legislativ a acestei proceduri**, Legea contenciosului administrativ din anul 1925, prima lege specială în materie, preciza că, în cazul în care particularul a adresat o cerere administraţiei, cererea în justiţie se va face după

expirarea unui termen de 30 de zile de la înregistrarea acesteia de către autoritatea administrativă sau de la notificarea ei prin portărei şi în termen de 30 de zile libere de la această dată. Pentru a putea ataca un act administrativ propriu-zis, cererile întemeiate pe art. 99 şi pe art. 107 din Constituţia din 1923 se puteau introduce oricând la Curtea de Apel în circumscripţia căreia îşi avea domiciliul reclamantul.

Cu alte cuvinte, legea stabilea termene diferite pentru intentarea acţiunilor, după cum era vorba de o *acţiune introdusă împotriva unui act administrativ de autoritate* sau de o *acţiune introdusă împotriva tăcerii administraţiei* de a rezolva cererea referitoare la un drept (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 582).

Ideea unor termene mai mari între data emiterii actului şi data introducerii acţiunii fusese preluată din sistemul francez, în care o Lege din 1900 stabilea un termen general de 2 luni.

Legea nr. 1/1967 a generalizat termenul de **30 de zile** lăsat la dispoziţia administraţiei pentru a îndrepta vătămarea produsă, iar în doctrină a permis fundamentarea tezei potrivit căreia, în cazul atacării refuzului nejustificat sau a tardivităţii, acţiunea prealabilă nu mai este necesară (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 583 şi urm., nota 3).

Legea nr. 29/1990 a menţinut soluţia reglementării anterioare, dar a introdus obligativitatea acţiunii prealabile şi în cazul *refuzului nejustificat* de a satisface o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege şi al *tăcerii administraţiei*. Pe lângă *recursul graţios* la autoritatea emitentă, Legea nr. 29/1990 a prevăzut şi un *recurs ierarhic*, la autoritatea ierarhic superioară.

După cum s-a subliniat în doctrină, prin reglementări speciale (ca, de exemplu, O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 233/2002), puteau fi prevăzute şi termene mai mari de 30 de zile (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 466, nota 6).

Faţă de toate problemele apărute în practica administrativă cu efecte şi în jurisprudenţa administrativă, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 a menţinut ***caracterul obligatoriu al procedurii prealabile***, deşi în doctrină au existat propuneri în sens contrar şi chiar proiectul legii a fost redactat în ideea consacrării caracterului facultativ al acesteia.

De altfel, într-o lucrare consacrată instituţiei *contenciosului administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă*, autorul, referindu-se la *„anacronismul procedurii prealabile"*, porneşte de la premisa că „în cea mai mare parte au fost respinse plângerile prealabile ale petenţilor (oare cât de cuprinzătoare ar trebui să fie cunoaşterea practicii administrative pentru o asemenea reflecţie categorică? – *n.n.*) şi ajunge la concluzia că această instituţie „ar trebui să fie reconstruită de o manieră eficientă, în acord cu aşteptările justiţiabililor şi cu exigenţele care îi justifică existenţa (*C. Grigoraş*, op. cit., 2014, p. 73 şi urm.).

Printre *beneficiile procedurii prealabile*, reunind poziţia susţinută de specialişti români şi francezi de-a lungul vremii, doctrina menţionează: crearea posibilităţii autorităţii emitente de a reflecta din nou asupra legalităţii şi, implicit, a oportunităţii actului administrativ, putând să decidă revocarea sau modificarea acestuia; crearea

unei proceduri simple, rapide și scutite de taxa de timbru, de revocare sau modificare a actului în favoarea persoanei vătămate iar, în cazul unui răspuns favorabil, degrevarea instanțelor de contencios administrativ, prin soluționarea potențialului conflict la nivelul administrației active (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 484).

Și *neajunsurile procedurii prealabile* sunt reflectate de același autor care recurge la poziția doctrinei interbelice în materie: autoritatea publică emitentă va deveni judecător în propria cauză, motiv pentru care „va fi cu atât mai puțin înclinată să dea dreptate particularului, cu cât de cele mai multe ori inferiorul lucrează după indicațiile superiorului său" și, în plus, autoritatea publică la care se exercită recursul administrativ rezolvă de obicei aceste plângeri „fără ascultarea părților interesate, fără administrare de probe și fără dezbateri contradictorii și publice" și deci „fără a fi obligată a respecta elementele esențiale ale unei proceduri destinate a garanta o judecată imparțială și serioasă" (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 485).

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. j) din lege în forma actuală, **plângerea prealabilă** reprezintă *cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul* ***revocării sau modificării acestuia.***

Sintagme precum *„plângere prealabilă"*, *„procedură administrativă prealabilă"*, *„recurs administrativ prealabil"*, *„procedură premergătoare acțiunii în contencios administrativ"* etc. se referă, indiferent de formulare, la **recursul administrativ** pe care particularii lezați în drepturile sau interesele lor legitime prin acțiunea sau inacțiunea unei autorități publice trebuie de regulă, să-l exercite la autoritatea emitentă sau la cea ierarhic superioară dacă există (*D.-C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 211).

Sediul *reglementării procedurii prealabile* se regăsește în art. 7 din actuala Lege a contenciosului administrativ. Potrivit alin. (1) al art. 7, în vigoare, *„înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ individual care i se adresează* ***trebuie*** *să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului".*

Din moment ce în definiția *plângerii prealabile*, prevăzută de art. 2 alin. (1) lit. j), prin reexaminarea unui act administrativ individual sau normativ se poate solicita și modificarea, ar trebui, *de lege ferenda*, ca aceasta să fie prevăzută expres, alături de revocarea, în tot sau în parte, a actului, și în textul art. 7 alin. (1) din lege s-a susținut în doctrină (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 464).

Din interpretarea art. 7 alin. (1) rezultă că persoana care se consideră vătămată într-un drept sau într-un interes legitim va hotărî de la început dacă se adresează cu *plângere prealabilă* emitentului sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există. O asemenea opțiune este valabilă doar în cazul autorităților publice care au

autorităţi ierarhic superioare, în cazul inexistenţei acestora, persoana vătămată având obligaţia sesizării autorităţii emitente. Cel vătămat nu este obligat deci să parcurgă atât *recursul graţios*, cât şi *recursul ierarhic*, dar dacă doreşte poate exercita ambele forme de recurs (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 465).

Procedura declanşată la iniţiativa persoanei vătămate urmăreşte stingerea pe cale amiabilă a conflictului apărut între acea persoană şi autoritatea publică (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 125).

Termenul prevăzut pentru exercitarea procedurii prealabile în cazul actului administrativ individual este ca şi în vechea reglementare de **30 de zile** de la data comunicării actului, fiind calificat în doctrina mai veche fie ca un *termen de recomandare* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 589), fie ca un *termen de prescripţie* (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 204; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 466).

Plângerea prealabilă se soluţionează în *termenul de 30 de zile de la înregistrarea cererii*, dacă prin lege nu se prevede un alt termen, adică în termenul prevăzut în contextul definirii *nesoluţionării în termenul legal a unei cereri.*

Promovarea acţiunii mai înainte de expirarea termenului în care autoritatea publică poate comunica răspunsul la plângerea prealabilă, în condiţiile în care acest răspuns nu fusese comunicat reclamantului atrage respingerea acţiunii ca *prematură*, iar neîndeplinirea procedurii atrage respingerea acţiunii ca *inadmisibilă* potrivit jurisprudenţei (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 125 şi urm.).

Dispoziţiile art. 7 din Legea contenciosului administrativ trebuie coroborate cu cele ale art. 193 C.proc.civ. (în vigoare de la 15 februarie 2013) conform cărora *„Sesizarea instanţei se poate face numai după îndeplinirea unei **proceduri prealabile**, dacă legea prevede în mod expres aceasta. Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată"*. Potrivit alin. (2) al aceluiaşi articol: *„**Neîndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât prin întâmpinare, sub sancţiunea decăderii**"*. În consecinţă, din coroborarea acestor prevederi rezultă că excepţia neîndeplinirii procedurii prealabile nu mai este o *excepţie absolută*, ci *relativă*, putând fi invocată doar de către pârât numai în faţa primei instanţe, prin întâmpinare, adică cel târziu până la primul termen de judecată la care a fost legal citat. În cazuri expres prevăzute de lege, neîndeplinirea procedurii prealabile reprezintă o excepţie absolută ce poate fi invocată şi din oficiu, de instanţa de judecată (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 126).

Împrejurarea că Legea contenciosului administrativ instituie obligaţia procedurii prealabile nu exclude incidenţa art. 193 C.proc.civ., ci dimpotrivă plasează acţiunea în contencios administrativ în câmpul lui de reglementare cu nuanţa stabilită de art. 28 al Legii contenciosului administrativ, privind compatibilitatea normelor de procedură civilă cu specificul raporturilor de contencios administrativ, se susţine într-un alt comentariu al Legii (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 240).

Art. 7 alin. (1) teza finală al Legii nr. 554/2004 prevede posibilitatea *introducerii plângerii prealabile în cazul actelor administrative unilaterale, pentru **motive temei-***

nice, şi *peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de* ***6 luni*** *de la data emiterii actului*. Aprecierea asupra temeiniciei acestor motive este, în prima fază, de competenţa autorităţii publice sesizată cu plângerea prealabilă, autoritate care va putea considera plângerea în termen sau o va respinge ca fiind tardivă. În faza judecăţii, instanţa competentă va putea admite valabilitatea procedurii prealabile îndeplinită în termenul de 6 luni, dacă va constata că au existat motive temeinice care îl îndreptăţesc pe reclamant să uzeze de beneficiul acestui termen special (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 144).

Spre exemplu, în jurisprudenţă s-a decis că existenţa unui alt litigiu, cu obiect strâns legat de cel al cauzei supuse analizei, litigiu ce a primit o dezlegare favorabilă reclamantului, de natură să-i formeze în mod rezonabil acestuia convingerea că autoritatea publică nu va persista în conduita vătămătoare, se încadrează în noţiunea de motive temeinice (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 249).

În ce priveşte *momentul la care plângerea prealabilă* se consideră introdusă, acesta trebuie socotit fie cel al predării recomandat la oficiul poştal înainte de împlinirea termenului, fie al primirii mesajului de poştă electronică (e-mail), fie al consemnării în scris a reclamaţiei verbale (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 467).

Potrivit art. 7 alin. (1^1) introdus prin Legea nr. 262/2007: *„În cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând"*.

A fost rezolvată, astfel, dilema creată de forma iniţială a legii cu privire la modalitatea de calcul a termenului de introducere a plângerii prealabile în cazul unei acţiuni în *anularea unui act administrativ normativ*, act care potrivit unei dispoziţii exprese poate fi atacat oricând.

Un element de noutate îl reprezintă necesitatea parcurgerii procedurii prealabile şi în ipoteza în care legea specială prevede o *procedură administrativ-jurisdicţională*, iar partea nu a optat pentru aceasta, potrivit art. 7 alin. (2) din lege.

În plus, prin art. 7 alin. (3) al legii se prevede *posibilitatea introducerii plângerii prealabile şi de către persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoştinţă, pe orice cale, de conţinutul actului. Pentru motive temeinice este prevăzut şi un termen maxim de 6 luni*, calificat împreună cu termenul de 6 luni prevăzut de alin. (1) al art. 7 ca fiind termene de prescripţie.

Prin urmare, acestea sunt susceptibile de întrerupere, potrivit art. 2537 C.civ., de suspendare, potrivit art. 2532 C.civ., şi de repunere în termen (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 145).

Într-o speţă a instanţei supreme se arată că legea a instituit un regim de protecţie pentru persoana vătămată în această modalitate, iar *principiul securităţii şi stabilităţii raporturilor juridice* impune ca asemenea acţiuni să poată fi introduse numai într-un anumit interval de timp, termenul maxim prevăzut fiind un termen rezonabil (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 467).

Este vorba de situaţia apărută tot mai des în practică, în materie de urbanism, în care actul administrativ supus cenzurii instanţei nu-l vatămă pe cel care beneficiază de conţinutul lui, ci pe un terţ sau terţe persoane. Reglementarea anterioară nu conţinea vreo dispoziţie în această privinţă, dar viaţa a dovedit că asemenea cazuri pot să apară, iar actuala lege a contenciosului administrativ a consacrat expres această posibilitate, chiar din primul său articol, după cum vom arăta în contextul analizei regulilor de procedură în faţa instanţei de contencios administrativ.

Prin Decizia nr. 797/2007, Curtea Constituţională *admisese excepţia de neconstituţionalitate* a *dispoziţiilor art. 7 alin. (7)*, devenit ulterior alin. (3), reţinând că *textul de lege este neconstituţional în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ individual, adresat altui subiect de drept.* Curtea a constatat că dispoziţiile art. 7 alin. (7) din lege (în prezent abrogat prin Legea nr. 212/2018 – *n.n.*) nu fac distincţie între calitatea persoanei vătămate printr-un act administrativ individual, şi anume dacă aceasta este chiar destinatarul actului sau are calitatea de terţ faţă de acesta.

Ca efect al acestei decizii, termenul de prescripţie de 6 luni în cadrul căruia poate fi introdusă plângerea prealabilă curge pentru destinatarul actului administrativ de la data emiterii acestuia, iar pentru terţul vătămat de la data luării la cunoştinţă a conţinutului acestuia. Decizia Curţii Constituţionale a contrazis practica instanţei supreme de până atunci care se pronunţase constant în jurisprudenţa sa, în sensul calculării termenului de prescripţie de 6 luni, de la data emiterii actului, pe considerente ce ţineau de respectarea principiului securităţii şi stabilităţii raporturilor juridice (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 490).

Potrivit art. 7 alin. (5) al legii, *în cazul acţiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe sau al acţiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice*, precum şi în cazurile prevăzute la art. 2 alin. (2) şi la art. 4, adică în cazul *refuzului nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim* ori al *nesoluţionării în termenul legal a unei cereri*, dar *şi în cazul acţiunilor care au ca obiect excepţia de nelegalitate*, **nu este obligatorie procedura prealabilă.**

Dacă în cazul acţiunilor care privesc *persoanele vătămate prin ordonanţe ale Guvernului* şi a *excepţiei de nelegalitate*, recursul administrativ nu se justifică, fiind vorba de o problemă de neconstituţionalitate, în primul caz, şi de celeritate a actului de justiţie, în cel de-al doilea caz, în ce priveşte *Ministerul Public, prefectul* şi *Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici*, ca subiecte de sesizare a instanţei, în condiţiile legii, soluţia *caracterului facultativ al procedurii prealabile* a fost privită ca *„extrem de criticabilă şi neavenită"* (*D.-C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 225).

În doctrină s-a mai apreciat că procedura prealabilă nu ar fi necesară nici pentru admisibilitatea cererii de intervenţie în acţiunea în contencios administrativ, atunci

când intervenientul se prevalează de aceleaşi motive de nelegalitate pe care le invocă şi reclamantul, dar nici pentru o acţiune în despăgubiri pe cale separată de către particularul lezat în dreptul sau interesul său legitim printr-un act administrativ nelegal sau prin refuzul nejustificat al unei autorităţi publice (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 142 şi urm.).

Pentru litigiile având ca obiect ***contractele administrative***, potrivit art. 7 alin. (6) din lege, în forma actuală, „**plângerea *prealabilă*** *(...) trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă*: a) *de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui*; b) *de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului*".

Dispoziţiile art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, aşa cum au fost modificate prin Legea nr. 212/2018, reprezintă dispoziţii de principiu în ce priveşte procedura prealabilă în litigiile privind contractele administrative, această procedură fiind obligatorie doar în cazul acţiunii în anularea acestor contracte, inclusiv a actelor premergătoare încheierii lor, cu corolarul acordării de despăgubiri, dacă este cazul, şi numai dacă legea specială nu conţine prevederi contrare (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 134).

Potrivit art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 în forma sa iniţială, în cazul acţiunilor având ca obiect contracte administrative, procedura prealabilă avea semnificaţia concilierii în cazul litigiilor comerciale, cu aplicarea corespunzătoare a Codului de procedură civilă. Abia în cursul anul 2018, această prevedere a fost pusă în acord cu evoluţia ulterioară a normelor civile şi procesual-civile, caracterizată de eliminarea distincţiei dintre regimul juridic al obligaţiilor civile şi cel al obligaţiilor comerciale, ca expresie a unei abordări moniste a dreptului civil, şi, în mod corelativ, de eliminarea din cadrul normativ a reglementării procedurii concilierii directe. În consecinţă, plângerea prealabilă în cazul acţiunilor având ca obiect contracte administrative a fost plasată în contextul regimului de contencios administrativ, cu distincţiile decurgând din specificul obiectului litigiilor contractuale supuse noilor reglementări (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 254 şi urm.).

Prin Decizia nr. 12/2020, Curtea Constituţională a admis excepţia de neconstituţionalitate şi a constatat că „dispoziţiile art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018, sunt constituţionale numai în măsura în care nu impun autorităţii publice contractante parcurgerea procedurii prealabile".

Prin legi speciale pot fi stabilite excepţii de la regula parcurgerii procedurii administrative prealabile.

§3. Condiţia ca acţiunea să fie introdusă în termen

În ce priveşte cea de-a cincea condiţie necesară pentru introducerea unei acţiuni în contencios administrativ, **condiţia ca acţiunea să fie introdusă într-un anumit termen**, ea reprezintă o consecinţă logică a celei anterioare, fiind deci în strânsă

conexiune cu *procedura prealabilă*, deoarece se referă la *termenul în care acțiunea poate fi introdusă la instanță*.

Astfel, Legea nr. 29/1990 stabilea în alin. (2), (3) și (4) ale art. 5, termenul în care se putea face acțiunea în justiție și momentul de la care acesta începea să curgă, diferențiat, după cum *cel vătămat* se adresase cu recurs la *autoritatea emitentă* sau la *autoritatea ierarhic superioară*, respectiv, după cum era vorba despre *tăcerea autorității administrative* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 592 și urm.).

Dacă cel vătămat se adresase autorității emitente, termenul de sesizare a instanței era de 30 de zile de la comunicarea soluției, iar dacă se adresase și autorității ierarhic superioare celei emitente, termenul de 30 de zile se calcula de la comunicarea soluției acestei autorități. Dacă autoritatea emitentă (sau autoritatea ierarhic superioară) nu rezolva reclamația în termen de 30 de zile, la expirarea acestui termen începea să curgă termenul de 30 de zile de sesizare a instanței de contencios administrativ. Răspunsul peste termen era considerat fără relevanță, atât timp cât sesizarea instanței se putea face de la expirarea termenului în care trebuia rezolvată reclamația.

În toate cazurile, introducerea acțiunii la instanță nu se putea face mai târziu de un an de la data comunicării actului administrativ a cărui anulare se cerea.

Deși prin proiectul legii adoptată în 2004 fusese propusă soluția unui unic termen, de 6 luni, pentru introducerea acțiunii în instanță, în legea adoptată s-a menținut soluția termenului de 6 luni, dar și a termenului maxim, de un an, considerat ca un „bun câștigat" de unii practicieni ai dreptului.

Astfel, art. 11 din Legea nr. 554/2004 stabilește un *termen general* de **6 luni** *pentru introducerea acțiunii prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate*, termen calificat expres ca fiind un **termen de prescripție**. Acesta curge de la: „a) *data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă*; b) *data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii*; c) *data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv, data expirării termenului legal de soluționare a cererii*; d) *data expirării termenului* de 30 de zile, *calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau după caz, a plângerii prealabile*".

Totodată, ca și în vechea reglementare, *„pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul de 6 luni, dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz"*, termen calificat expres ca fiind un **termen de decădere**. Prin Decizia nr. 12/2020, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma *„data încheierii procesului-verbal de conciliere"* din art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este neconstituțională.

Faptul că *motivele temeinice* nu sunt definite de lege nici măcar generic, determină aprecieri aleatorii ale instanțelor de judecată, având drept consecință lipsa de unitate a practicii judecătorești (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 496).

În cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, *termenul curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal.*

Ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale, precum și actele administrative cu caracter normativ, care se consideră a fi nelegale, pot fi atacate oricând. Este vorba, în ce privește prima teză, de situația întemeiată pe dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, la care ne-am mai referit, potrivit cărora instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

Soluția promovată de actuala reglementare în ce privește *acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului* este o soluție nouă, inedită și prin ea se urmărește crearea posibilității celui vătămat prin ordonanțe ale Guvernului de a declanșa un litigiu în instanța de contencios administrativ, care să-i permită ridicarea excepției de neconstituționalitate, în situația în care Curtea Constituțională nu s-a pronunțat deja asupra ordonanțelor sau dispozițiilor din ordonanțe considerate vătămătoare.

În ce privește fondul unei asemenea acțiuni este o chestiune pe care o vom dezvolta în detaliu, în contextul analizei aspectelor de natură procedurală.

Prin urmare, „cu excepția acțiunii în anularea actelor administrative normative și a acțiunii împotriva ordonanțelor Guvernului, care sunt imprescriptibile, celelalte acțiuni în contenciosul administrativ, principale și accesorii, trebuie promovate în anumite termene prevăzute de lege. Depășirea acestor termene atrage *respingerea acțiunii ca inadmisibilă* datorită faptului că dreptul de a promova acțiunea a fost prescris ori reclamantul a decăzut din acest drept, în funcție de natura termenului de care înțelege să se prevaleze" (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 201).

În anumite cazuri, prin legi speciale pot fi prevăzute alte termene pentru introducerea acțiunii împotriva unor acte administrative considerate ilegale sau împotriva refuzului nejustificat al unei autorități publice.

Spre exemplu, ordinul prefectului prin care constată încetarea înainte de termen a mandatului de primar poate fi atacat de primar la instanța de contencios administrativ în termen de *10 zile de la comunicare*, instanța fiind obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă, potrivit art. 160 alin. (7), (9) și (10) C.adm.

Legat de *actele administrative cu caracter normativ* ignorate sub multiple aspecte în reglementarea anterioară, Legea nr. 554/2004 *a precizat expres că acestea pot fi atacate oricând*, aspect care în opinia noastră prezintă o semnificație aparte.

Deoarece și în cazul acestora trebuie realizată *procedura prealabilă*, ca urmare a problemelor care pot să apară în practică, în doctrină s-a susținut necesitatea introducerii acțiunii în contencios administrativ și în cazul *actelor administrative normative*, în termen de 6 luni de la data comunicării răspunsului la reclamația administrativă. Această concluzie ar rezulta din coroborarea prevederilor art. 7 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004 – potrivit cărora în cazul actului administrativ

normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând – cu prevederile art. 11 alin. (1) lit. a) din această lege, potrivit cărora comunicarea răspunsului la plângerea prealabilă are ca efect marcarea momentului curgerii termenului pentru introducerea acțiunii în contenciosul administrativ. În cazul în care acțiunea nu este promovată în termen de 6 luni de la data comunicării răspunsului la reclamația administrativă, dreptul la acțiune nu se prescrie, însă este necesară repetarea procedurii prealabile (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 202).

Și în comentariul Legii contenciosului administrativ, se susține că, „odată cu declanșarea procedurii prealabile, trebuie respectate toate regulile și consecințele care țin sau decurg din această procedură, inclusiv termenul de promovare a acțiunii în anulare, care nu poate fi disociat de procedura prealabilă. Astfel, dacă acțiunea în anulare ar putea fi promovată oricând, nu ar mai avea nicio rațiune însăși procedura prealabilă" (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 204).

Deși perfect legitimă această poziție, considerăm că, sub aspectul termenului în care cel vătămat printr-un act administrativ normativ ar putea introduce acțiunea în contencios administrativ după declanșarea procedurii prealabile și în raport cu rezultatul acesteia există un vid legislativ deoarece art. 11 alin. (1) lit. a) anterior evocat se referă expres la termenul de introducere a acțiunii în cazul *„cererilor prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate (...)"*.

Se mai susține că ar fi contrar „logicii reglementării contenciosului administrativ, principiului securității raporturilor juridice și principiului soluționării cauzelor într-un termen rezonabil, posibilitatea ca partea care declanșează procedura de control al actului, formulând un recurs grațios sau ierarhic, în condițiile art. 7 alin. (1) din lege (oricând) să fie îndreptățită să sesizeze instanța de judecată fără a fi supusă unui termen care să curgă de la data când a primit sau trebuia să primească răspunsul la plângerea prealabilă" (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 377).

În prezent, la peste 16 ani de aplicare a legii, se poate observa că absența unui termen pentru introducerea unei acțiuni în contencios administrativ, împotriva unui *act administrativ normativ*, în condițiile în care chiar practica jurisprudențială a stabilit că cenzura nu poate privi actele administrative emise/adoptate înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, la 6 ianuarie 2005, poate afecta *principiul securității juridice* consacrat de instanțele europene.

Potrivit art. 27 din Legea nr. 554/2004, *„cauzele aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării instanței"*. „Principiul neretroactivității legii civile se aplică și în cazul normelor de procedură pe baza cărora se soluționează acțiunea în contencios administrativ. O parte a acestor norme juridice se află în Legea nr. 554/2004, însă cea mai mare parte a lor se regăsește în Codul de procedură civilă, care constituie dreptul procedural comun în materie civilă". „Dispozițiile legale tranzitorii asigură previzibilitatea normelor de procedură pe baza cărora persoanele fizice și juridice își pot valorifica drepturile în justiție" (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 347).

Prelegerea XII
Actele administrative exceptate de la controlul în contencios administrativ

§1. Evoluţia legislaţiei în materie

Ideea unor categorii de **acte administrative exceptate** de la controlul în contencios administrativ îşi are originea în *jurisprudenţa administrativă franceză.*

Astfel, încă de la începutul activităţii sale, Consiliul de Stat francez, instanţa administrativă supremă, având şi atribuţii de avizare a unor proiecte de acte normative, a recunoscut existenţa unor categorii de acte administrative, care pentru **raţiuni superioare** nu puteau fi controlate şi implicit, anulate de instanţele de contencios administrativ (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 601).

Pe baza evoluţiei jurisprudenţei Consiliului de Stat, doctrina franceză a dezvoltat noţiunea **actelor de guvernământ**, care nu a fost însă consacrată legislativ, în timp ce, în România, ea va apărea prevăzută expres chiar în Constituţia din 1923, pentru a fi apoi definită în Legea contenciosului administrativ din anul 1925. Potrivit art. 107 alin. final din Constituţia din 1923, *puterea judecătorească nu avea căderea de a judeca actele de guvernământ, precum şi actele de comandament cu caracter militar.*

Prin *acte de guvernământ* francezii înţeleg anumite acte îndeplinite de autorităţile administrative, care nu sunt susceptibile de niciun recurs înaintea tribunalelor, atât administrative, cât şi judiciare. Teoria acestora constituie o excepţie, dar nu de la principiul legalităţii, ci în privinţa competenţei judecătorului (*A. Iorgovan, L. Vişan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 145).

În **actele de guvernământ** erau cuprinse, conform art. 2 din Legea contenciosului administrativ din 1925, *toate măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranţa Statului, internă sau externă, sau la alte cerinţe de ordine superioară, cum ar fi: declararea stării de asediu, faptele de război care ar rezulta dintr-o forţă majoră sau chiar necesităţile imediate ale luptei, toate* ***actele de comandament cu caracter militar****, executarea şi interpretarea tratatelor şi convenţiilor diplomatice cu statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundaţiilor, foametei, tulburărilor interne, naturalizarea, actele prin care se dizolvă persoanele juridice sau li se interzice funcţionarea conform legii speciale, extrădarea străinilor şi altele de aceeaşi natură. Deciziile de expulzare a străinilor puteau fi atacate în justiţie numai pentru eroare asupra calităţii de străin.*

O astfel de definiţie exhaustivă a *actelor de guvernământ*, care, paradoxal includea şi *actele de comandament cu caracter militar*, deşi dispoziţia constituţională le delimitase, a fost criticată de doctrina vremii şi neacceptată de practică.

În plus, prin art. 3 din Legea din 1925 s-au mai adăugat şi alte excepţii, şi anume: *actele privitoare la exerciţiul tutelei administrative şi controlul ierarhic; deciziile date de consiliile disciplinare şi declarate de statutul funcţionarilor sau de alte legi*

ca fiind definitive şi executorii; *actele autorităţilor militare* şi *actele de autoritate şi gestiune ale Preşedintelui Camerei* şi ale *Preşedintelui Senatului.*

După cel de-al Doilea Război Mondial, semnificaţia *actelor de guvernământ* a scăzut, devenind extrem de dificilă delimitarea între *guvernare* şi *administrare*, dar s-au dezvoltat, în schimb, ***teoria circumstanţelor excepţionale*** şi ***teoria puterii discreţionare***, problema unor *cauze* sau *fine de neprimire*, cum le-a denumit doctrina interbelică, adică a unor ***acte exceptate***, continuând să se menţină în doctrina şi legislaţia statelor occidentale (*A Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 602).

La rândul ei, Legea nr. 1/1967 cu privire la judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămaţi în drepturile lor prin acte administrative ilegale a prevăzut o *sferă foarte largă a actelor administrative exceptate* de la controlul judecătoresc, actele administrative normative, actele Consiliului de Miniştri fiind excluse în totalitatea lor. Cea mai cuprinzătoare excepţie se referea la *actele de planificare* specifice economiei planificate ce caracteriza regimul socialist.

Spre deosebire de Legea nr. 1/1967, Legea nr. 29/1990 a restrâns sfera actelor exceptate de la controlul instanţelor de contencios administrativ, renunţând la noţiunea de *act de guvernământ*. Dacă în varianta sa iniţială, Legea nr. 29/1990 prevăzuse totuşi o listă consistentă de excepţii, urmare a intrării în vigoare a Constituţiei, la 8 decembrie 1991, la exact un an de la intrarea în vigoare a legii, s-a impus regândirea unora dintre excepţii, în sensul restrângerii lor, iar, într-un anumit caz, cel al *actelor administrative de control ierarhic*, chiar al înlăturării.

Din analiza categoriilor de **acte exceptate (fine de neprimire)** anterior şi ulterior intrării în vigoare a Constituţiei din 1991, se conturează o delimitare realizată încă din perioada interbelică, în două categorii: *fine de neprimire rezultate din natura actului* şi *fine de neprimire rezultate din existenţa unui recurs paralel* (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 285).

Prima categorie o reprezintă *actele care datorită naturii lor speciale* (sunt emise în circumstanţe excepţionale, privesc siguranţa naţională etc.) sunt exceptate de la controlul instanţelor de contencios administrativ, iar a doua categorie are în vedere *actele care nu pot fi cenzurate în instanţa de contencios administrativ, dar pot fi cenzurate în instanţa de drept comun* (cum ar fi, actele pentru a căror modificare sau desfiinţare este prevăzută prin lege specială o altă procedură judiciară sau actele de gestiune săvârşite de stat sau de unităţile administrativ-teritoriale prin autorităţile administraţiei publice, pentru administrarea domeniului privat).

După cum am precizat deja în contextul evocării ***implicaţiilor revizuirii Constituţiei asupra instituţiei contenciosului administrativ***, poate cea mai spectaculoasă intervenţie a constituit-o completarea art. 126 consacrat *instanţelor judecătoreşti* (fostul art. 125) cu un nou alineat potrivit căruia: *„controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepţia celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum şi a actelor de comandament cu caracter militar (...)”.*

În mod evident, sursa de inspirație a unei asemenea prevederi constituționale o reprezintă chiar art. 107 din Constituția din 1923 cu precizarea că, în mod înțelept, a fost evitată utilizarea sintagmei *„act de guvernământ"*, folosindu-se în schimb formularea: *„acte care privesc raporturile cu Parlamentul"*.

În plus, în continuarea dispoziției constituționale mai sus evocată, este prevăzută expres *competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa „cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale"*, problemă la care ne-am referit anterior.

Instituția contenciosului administrativ este „paznicul judiciar" al cetățeanului în fața comportamentului abuziv al autorităților administrației publice, inclusiv al Guvernului, motiv pentru care era esențial ca textul constituțional să prevadă expres *categoriile de acte administrative ale autorităților publice exceptate de la controlul instanțelor judecătorești pe calea contenciosului administrativ*, spre a nu permite majorității parlamentare să mărească treptat sfera excepțiilor până la transformarea acestora în regulă, așa cum se întâmplase prin Legea nr. 1/1967, în vechiul regim politic (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 106 și urm.).

Prin urmare, față de noua configurație a normelor constituționale, în doctrină, dar, mai ales în practica instanțelor de contencios administrativ, se ridicase problema regândirii categoriilor de acte exceptate, în așteptarea unui alt cadru legislativ.

Astfel, analiza actelor exceptate prevăzute de vechea Lege nr. 29/1990 raportate la dispozițiile constituționale inițiale, s-a realizat din perspectiva celor două categorii de acte exceptate prin art. 126 alin. (6) teza I, ca urmare a revizuirii Constituției, ținând cont și de conținutul art. 52 alin. (2) potrivit căruia „Condițiile și *limitele acestui drept* se stabilesc prin lege organică". Au fost identificate două interpretări: una mai *restrânsă*, potrivit căreia pot fi acceptate doar cele două categorii de excepții prevăzute de art. 126 alin. (6) și alta mai *largă* potrivit căreia art. 126 alin. (6) reglementează actele exceptate de rang constituțional, iar art. 52 alin. (2) are în vedere actele exceptate prin legea contenciosului administrativ, în limitele permise de art. 53 din Constituție (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 475).

Cu alte cuvinte, în sens strict, *sfera actelor administrative exceptate* cuprinde numai cele două categorii de acte administrative prevăzute de art. 126 alin. (6) din Constituția republicată reluate în alin. (1) lit. a) și b) al art. 5 al Legii nr. 554/2004 calificate ca **excepții absolute**, pentru ca art. 5 alin. (2) să reglementeze doar un fine de neprimire pentru competența instanțelor de contencios administrativ, acte ce pot fi însă cenzurate în instanța de drept comun, denumite **excepții relative** (*A. Iorgovan, L. Vișan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 150).

§2. Actele care privesc raporturile cu Parlamentul

Dacă în ce privește sintagma *acte de comandament cu caracter militar* nu apar probleme de fond, din punctul de vedere al delimitării de mai sus aceeași formulare existând și în lege, încă din anul 1990, jurisprudența și doctrina au fost puse în fața

necesității de a identifica sfera primei categorii de acte exceptate, și anume, *a actelor care privesc raporturile cu Parlamentul.*

Ulterior revizuirii Constituției s-a pus problema corelării prevederilor Legii nr. 29/1990, cu noul text constituțional care introduce sintagma ***actele care privesc raporturile cu Parlamentul*** pentru a desemna una din categoriile exceptate de rang constituțional. În raport cu dispozițiile vechii reglementări urmau să fie avute în vedere două categorii de acte, și anume *actele care priveau raporturile Guvernului cu Parlamentul*, precum și *actele care priveau raporturile Președintelui cu Parlamentul.*

În schimb, *actele care priveau raporturile Președintelui cu Guvernul* și invers, *actele care priveau raporturile Guvernului cu Președintele*, însemna că trebuie excluse din sfera excepțiilor, urmând să poată fi atacate în contencios administrativ.

Putem însă să admitem, spre exemplu, că ar putea fi atacate în justiție, decretele Președintelui de revocare sau de numire în funcția de membru al Guvernului, emise la propunerea primului ministru, în caz de vacanță a postului sau de remaniere guvernamentală, în temeiul art. 85 alin. (2) din Constituție? Noi credem că nu, fiind vorba de *acte cu caracter politic.*

Această lacună legislativă, după cum s-a arătat în doctrină, a determinat jurisprudența să motiveze excepțarea acestor acte de la controlul în contenciosul administrativ, calificând contrasemnarea actului de către premier ca expresie a unui „control indirect exercitat de Parlament prin intermediul acestuia și, prin urmare, a dedus că acest tip de act administrativ a fost emis de Președinte în considerarea raporturilor sale cu Parlamentul". O asemenea motivare a instanței supreme a fost privită ca fiind forțată, contrasemnarea unui act administrativ al Președintelui reprezentând o simplă operațiune tehnico-materială prin care se atestă faptul că prim-ministrul își asumă responsabilitatea executării actului respectiv, însă în calitatea sa de cotitular al puterii executive, și nu ca mandatar al Parlamentului (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 196).

Delimitarea conținutului și sferei excepției care are în vedere *„actele care privesc raporturile cu Parlamentul"* trebuie realizată prin analiza ansamblului edificiului constituțional, fiind avute în vedere nu doar raporturile directe, tradiționale dintre clasicele puteri ale statului, ci și raporturile conexe sau subînțelese din logica internă a funcționării democrației constituționale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 612).

Deși în proiectul legii a fost propusă o formulare mai largă a acestei excepții (*actele care privesc raporturile constituționale dintre Parlament, Președintele României, Guvern și alte organe ale administrației publice*), în final, art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 se referă expres la ***„actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul"***.

Și în raport cu această prevedere apreciem că judecătorul urmează să analizeze de la caz la caz dacă actul atacat intră în sfera acestor acte exceptate.

De altfel, prin Legea nr. 262/2007, art. 2 alin. (1) al Legii nr. 554/2004 a fost completat la lit. k), cu definiția noțiunii, ***actele care privesc raporturile cu Parlamentul***, acestea fiind privite ca *„actele emise de o autoritate publică, în realizarea*

atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul".

Răspunderea autorităților publice emitente pentru asemenea acte este una eminamente politică și nu juridică, *raporturile autorităților publice cu Parlamentul*, în urma cărora pot fi emise asemenea acte, fiind prevăzute de Constituție (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 39).

Spre exemplu, promulgarea legii reprezintă o etapă a procesului de legiferare materializată în decretul Președintelui României prin care se constată că procesul legislativ este finalizat, de unde concluzia că decretul de promulgare a unei legi este emis ca urmare a raporturilor cu Parlamentul, conform atribuțiilor prevăzute de art. 77 și art. 100 alin. (1) din Constituție, el intrând în categoria *actelor care privesc raporturile cu Parlamentul*. Astfel, prin Decizia nr. 1383/2012, Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a reținut că Decretul nr. 1224/2010 prin care fusese promulgată Legea privind sistemul unitar de pensii publice face parte din categoria *actelor exceptate de la controlul în contencios administrativ* (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 185 și urm.).

Dacă poziția instanței supreme care consideră decretul Președintelui de promulgare a unei legi ca intrând în categoria *actelor care privesc raporturile cu Parlamentul* este pe deplin fundamentată, în schimb avem rezerve față de poziția aceleiași instanțe potrivit căreia *decretul Președintelui de grațiere individuală* și, corelativ, *decretul de revocare a grațierii* nu pot fi supuse cenzurii instanței de contencios administrativ. Astfel, potrivit instanței supreme este vorba fie de *acte administrative supuse relației cu Parlamentul*, prin controlul politic exercitat asupra activității primului-ministru, care contrasemnând decretul ar prelua răspunderea, fie de *acte juridice cu natură complexă*, de drept constituțional și drept penal, care nu pot fi plasate în cadrul unui raport tipic de drept administrativ astfel încât partea poate recurge la remedii procesual-penale (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 191).

Deși au existat mai multe acțiuni cu privire la această categorie de decrete ale Președintelui, celebră rămâne acțiunea introdusă împotriva *decretului Președintelui privind revocarea unui decret de grațiere individuală* emis cu trei zile înainte, dar pus în aplicare la momentul emiterii. S-a scris mult și s-au exprimat diferite puncte de vedere cu privire la acest decret de la sfârșitul anului 2004, poziția instanței supreme fiind mai sus evocată. În ce ne privește, referindu-ne la această problemă în contextul analizei actelor Președintelui României în primul volum, considerăm că, fiind vorba de un decret de revocare a unei grațieri individuale (în speță, revocarea a privit doar o singură persoană din cele ce fuseseră grațiate anterior), exercitând controlul, instanța urma să verifice dacă, fiind vorba de un act administrativ individual, acesta intră sau nu intră în categoria excepțiilor de la principiul revocării.

În absența unui *Cod de procedură administrativă* care să enumere aceste excepții, cu caracter obligatoriu, prin raportare la doctrina administrativă considerăm că un *decret de grațiere individuală* intră în categoria actelor irevocabile atât timp cât grațierea a fost pusă în executare, adică și-a produs efecte într-un alt regim juridic,

cel execuţional penal. Este chiar soluţia consacrată ulterior de Legea nr. 554/2004, prin art. 1 alin. (6) ce permite *„autorităţii publice emitente a unui act administrativ unilateral nelegal să solicite instanţei anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice"*.

§3. Actele de comandament cu caracter militar

Categoria *actelor de comandament cu caracter militar*, categorie de acte exceptate de la controlul în contencios administrativ, prevăzută pentru prima dată în Constituţia din 1923 şi apoi în prima lege specială a contenciosului administrativ din 1925, a fost reluată cu o formulare identică în Legea nr. 29/1990 pentru a căpăta cu ocazia revizuirii Constituţiei din 1991, din anul 2003, o *consacrare constituţională*.

Justificarea introducerii unei asemenea categorii de acte exceptate de la controlul instanţei se regăseşte în situaţiile ivite în timpul primului război mondial, în memoria parlamentarilor şi a opiniei publice fiind proaspete, în anul 1923, unele împrejurări negative legate de comanda trupelor, preocupările vizând în mod deosebit primejdiile existente pentru conducerea tehnică a armatei, dacă s-ar fi dat puterii judecătoreşti dreptul de a cenzura asemenea acte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 615).

Sustragerea acestor acte de la controlul judecătoresc se întemeia pe necesitatea asigurării spiritului de disciplină al subordonaţilor raportat la ideea de prestigiu şi de autoritate a superiorilor, precum şi a condiţiilor de unitate, capacitate şi rapiditate necesare operaţiunilor militare (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 311).

S-a conturat astfel ideea de bază că, pentru a fi în prezenţa unui act din această categorie, trebuie să fie vorba de un act ce provine de la o *autoritate militară*, asemenea acte neputând însă să provină de la autorităţile civile sau cele militare, care „din cauza naturii sau a menirii lor, nu sunt *comandamente*", de unde necesitatea definirii conceptului de *comandament*.

În doctrina interbelică se făcea de regulă, distincţie între *actele de comandament cu caracter militar*, *actele de guvernământ cu caracter militar* (cele specifice stării de asediu, rechiziţiile etc.) şi *actele de administraţie militară*. Această distincţie viza *actele de autoritate*, deoarece era unanim admis că *autorităţile militare*, în calitate de *persoane juridice*, pot face şi *acte de gestiune* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 616).

Nu orice *act al unei autorităţi militare* era însă un *act de comandament cu caracter militar*. În timp ce actele din prima categorie, în care intrau spre exemplu actele de numire ale ofiţerilor, de înaintare în grad, de avansare, de sancţionare, de pensionare etc., puteau fi atacate de regulă în instanţa de contencios administrativ, actele din a doua categorie, indiferent de la cine proveneau, şeful statului, Guvern, ministrul apărării etc., nu puteau fi atacate în contencios administrativ.

În perioada interbelică, delimitarea sferei **actelor de comandament cu caracter militar** de **actele de guvernământ** era dificil de realizat datorită neclarităţii Legii contenciosului administrativ din 1925. Prin eliminare, în sfera ***actelor de comandament cu caracter militar*** au fost menţinute numai *actele ce răspundeau sarcinii de*

a comanda, de *a ordona ceva sub aspect militar*. Astfel, erau considerate acte de comandament cu caracter militar în timp de război: modificarea trupelor, concentrarea lor pe linia de atac sau de apărare, atacul, înaintarea sau retragerea etc., iar în timp de pace, înființarea, reorganizarea sau desființarea unor unități militare, delimitarea zonelor de recrutare, concentrările de trupe pentru exerciții etc.

Încadrarea unui act administrativ concret în sfera **actelor de comandament cu caracter militar** rămâne o chestiune de apreciere a instanței, dar o apreciere realizată și prin prisma științei dreptului public (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 621).

Cu alte cuvinte, instanțele de contencios administrativ trebuie să manifeste maxim de prudență atunci când încadrează un act administrativ în categoria celor de comandament cu caracter militar și, deci, a celor exceptate de la controlul de legalitate (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 465).

După cum se susținea și în doctrina interbelică, a admite că toate actele autorităților militare, în integralitatea lor, intră în sfera *actelor de comandament cu caracter militar* înseamnă a așeza o autoritate publică, care în mod necontestat face parte din puterea executivă, într-o situație privilegiată, cu nimic justificată, într-un Stat în care toate celelalte acte chiar legislative, sunt subordonate principiului legalității, care se află la baza Statului modern (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 312).

În raport cu toate aceste elemente de doctrină, consacrarea prin actuala lege a contenciosului administrativ a conceptului de *act de comandament cu caracter militar* este binevenită. Astfel, în art. 2 alin. (1) lit. l), acesta este definit ca reprezentând *„actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau de război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar"*.

Dacă totuși prin asemenea acte exceptate de la controlul judecătoresc *se produc prejudicii particularilor*, acestea vor putea fi reparate potrivit dreptului comun privind răspunderea persoanelor juridice de drept public pentru faptele organelor lor, în condițiile art. 221 C.civ. (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 101).

Orice alte acte emise de autoritățile militare, străine de necesitățile propriu-zise ale acțiunilor militare, cum ar fi ordinele de trecere în rezervă ale militarilor, nu sunt acte de comandament cu caracter militar și pot fi cenzurate pe calea contenciosului administrativ (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 192).

§4. Alte categorii de acte exceptate datorită naturii lor până în 2018

În ce privește vechile categorii de acte exceptate de la controlul în contencios administrativ, în baza Legii nr. 29/1990, *datorită naturii lor*, acestea au fost regândite și introduse în categoria actelor exceptate în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, de o manieră specială, pornind de la interpretarea art. 126 alin. (6) din Constituția republicată, ce reglementează *finele de neprimire de rang constituțional* prin raportare la art. 52 alin. (2) din Constituția republicată ce vizează *limitele*

controlului asupra anumitor categorii de acte administrative, în condiţiile art. 53 din Constituţia republicată consacrat *restrângerii exerciţiului unor drepturi sau libertăţi* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 605).

Astfel, potrivit art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 până la modificarea adusă de Legea nr. 212/2018, *actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională, ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, a epidemiilor şi epizootiilor, puteau fi atacate numai pentru exces de putere.*

Prin Decizia nr. 302/2011, Curtea Constituţională admisese excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor art. 5 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi constatase că sintagma *„cele care privesc apărarea şi securitatea naţională"* cuprinsă de acestea era neconstituţională, contravenind dispoziţiilor art. 126 alin. (6) din Constituţia României. În admiterea excepţiei, Curtea pornise de la constatarea că: „Din punct de vedere constituţional, art. 126 alin. (6) este singurul sediu al materiei cu privire la actele administrative exceptate de la controlul judecătoresc, iar textul art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, chiar lege organică fiind nu poate să prevadă şi alte excepţii, fără ca prin aceasta să încalce textul constituţional indicat, ale cărui dispoziţii sunt limitative şi imperative".

Deşi Curtea Constituţională a declarat parţial neconstituţional acest text legal (în limitele sesizării), era evident că şi restul dispoziţiilor sale erau neconstituţionale, motiv pentru care legiuitorul a înţeles să renunţe la controlul judecătoresc limitat al actelor administrative emise în împrejurări excepţionale, modificând aceste dispoziţii prin Legea nr. 212/2018 (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 102).

În consecinţă, prin Legea nr. 212/2018, art. 5 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ a primit o nouă configuraţie, fiind înlăturată posibilitatea unei acţiuni împotriva actelor enumerate în conţinutul său doar pentru exces de putere şi fiind consacrată doar inaplicabilitatea art. 14 privitor la suspendarea executării acestora.

Astfel, potrivit textului în vigoare: *„În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională, ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14".*

Prin urmare, la ora actuală, aceste categorii de acte administrative pot fi atacate ca oricare altele fără a putea fi însă supuse unei acţiuni de suspendare a executării odată cu declanşarea procedurii prealabile, în condiţiile prevăzute de art. 14. Noua viziune a legiuitorului a fost apreciată în doctrină ca având menirea de a asigura un echilibru rezonabil între cerinţele interesului public şi imperativul protecţiei drepturilor şi intereselor legitime ale persoanelor care, în cazul suportării de prejudicii cauzate prin asemenea acte au dreptul de a se adresa instanţei de judecată pentru constatarea nelegalităţii acestora şi repararea prejudiciilor produse, fără a periclita interesul public (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 102).

În ceea ce ne priveşte, considerăm că aceste categorii de acte administrative emise în situaţii excepţionale, nemaintrând în categoria actelor exceptate de la controlul în contencios administrativ, nu ar mai fi trebuit să se regăsească în conţinutul art. 5 din Legea contenciosului administrativ intitulat *„Actele nesupuse controlului şi limitele controlului"*. De *lege ferenda*, sub aspectul tehnicii de redactare, sediul acestei prevederi legale ar trebui deplasat la finalul art. 14 ca o excepţie de la acesta.

§5. Recursul paralel. Evoluţia doctrinei şi legislaţiei în materie

Tradiţional, în legislaţie, doctrină şi jurisprudenţă, a fost recunoscută o categorie de acte exceptate de la controlul în instanţa de contencios administrativ, ce decurge din existenţa unui **recurs paralel** şi nu din **natura actului administrativ**.

Teoria *recursului paralel* **nu** reprezintă o teorie de justificare a „sustragerii" unor acte administrative de la controlul jurisdicţional, ci dimpotrivă, este teoria potrivit căreia, *asupra acelor acte administrative se exercită un alt control jurisdicţional decât cel al instanţelor de contencios administrativ, şi anume controlul instanţelor de drept comun* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 621).

Aşa se explică de ce o asemenea categorie de acte exceptate nu a fost prevăzută expres în Legea contenciosului administrativ din 1925 şi nici în reglementări anterioare, dar a fost acceptată de jurisprudenţă încă de la începutul secolului XX.

Actul de naştere al acestui *fine de neprimire* îl reprezintă, o decizie a Curţii de Casaţie din 1907, potrivit căreia *calea contenciosului administrativ este deschisă celor lezaţi doar atunci când nu pot dobândi satisfacţie prin mijlocul altui recurs prevăzut şi instituit prin lege*. Această teorie provenită din doctrina franceză, unde se aplică de multă vreme, şi-a pierdut în timp din importanţă, pe măsură ce a crescut sfera actelor administrative ce puteau fi anulate în urma *recursului pentru exces de putere* în faţa Consiliului de Stat (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 622).

Problema de fond a fost aceea de a şti dacă prin **recurs paralel** se înţelege numai *acţiunea la instanţe judecătoreşti* sau şi *acţiunea la un organ administrativ cu caracter jurisdicţional*. Instanţele judecătoreşti au interpretat ca regulă, că prin expresia *„o altă acţiune jurisdicţională"* (alta decât cea de contencios administrativ) trebuie evocate *orice acţiuni cu caracter jurisdicţional, nu numai cele înaintate instanţelor judecătoreşti* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 622).

Pe baza legislaţiei din perioada interbelică, pentru existenţa unui *recurs paralel*, ca fine de neprimire, în doctrină au fost formulate următoarele condiţii: să fie vorba de un adevărat recurs jurisdicţional şi nu de un recurs ierarhic, să fie vorba de o acţiune directă şi nu de o excepţie de ilegalitate şi reclamantul să poată obţină prin calea de atac specială o satisfacţie echivalentă cu cea a unei acţiuni în contencios administrativ (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 330 şi urm.).

Legea nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămaţi în drepturile lor prin acte administrative ilegale stabilea două categorii de acte exceptate sub acest aspect, şi anume: *actele administrative de jurisdicţie* şi *actele administra-*

tive pentru controlul legalităţii cărora legea prevedea o altă procedură jurisdicţională decât cea prevăzută de Legea nr. 1/1967.

§6. Recursul paralel potrivit Legii nr. 29/1990. Implicaţii asupra actualei reglementări

Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ a prevăzut pentru prima dată în legislaţia românească posibilitatea introducerii *recursului împotriva actelor administrativ-jurisdicţionale*, după epuizarea căilor administrativ-jurisdicţionale de atac, la Curtea Supremă de Justiţie, în termen de 15 zile de la comunicare.

În ce priveşte *categoriile de acte exceptate de la controlul instanţelor de contencios administrativ datorită existenţei unui recurs paralel*, Legea nr. 29/1990 menţiona la art. 2 lit. c), *„actele administrative pentru desfiinţarea sau modificarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară".*

Legiuitorul din 1990 a folosit expresia ***o altă procedură judiciară***, spre deosebire de legiuitorul din 1967 care se referea la ***o altă procedură jurisdicţională***, schimbare nu doar terminologică, ci de fond a problemei (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 623).

Astfel, după intrarea în vigoare a Legii nr. 29/1990, prin mai multe acte normative, ca de exemplu, *legea administraţiei publice locale*, *legile electorale* etc. au fost reglementate acţiuni în faţa instanţelor de contencios administrativ. Toate aceste acte normative au contribuit la întregirea cadrului juridic al contenciosului administrativ, stabilind alături de legea de bază ***regimul juridic de drept comun al contenciosului administrativ*** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 624).

În schimb, legile care reglementau acţiuni în faţa instanţelor de drept comun împotriva unor acte administrative, ca de exemplu, Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată sau Legea nr. 119/1996 privind actele de stare civilă, republicată stabileau *regimuri derogatorii de la dreptul comun al contenciosului administrativ*.

O altă categorie de acte exceptate de la controlul în contencios administrativ datorită existenţei unui *recurs paralel* fusese prevăzută în art. 2 lit. d) din Legea nr. 29/1990 sub formularea *„actele de gestiune săvârşite de stat în calitate de persoană juridică şi pentru administrarea patrimoniului său".*

În România, noţiunea de *acte de gestiune* a apărut la începutul secolului XX; atribuindu-se Curţii de Casaţie şi Justiţie, prin legile din 1905 şi 1912, competenţa verificării legalităţii actelor administrative, s-a simţit necesitatea stabilirii categoriei *actelor de gestiune* ale organelor administraţiei publice. Deoarece aceste acte se încheiau după regulile dreptului privat, au fost supuse controlului instanţelor de drept comun (*Al. Negoiţă*, op. cit., 1996, p. 249).

Constituţia din 1923 nu numai că nu excepta *actele de gestiune* de la controlul instanţelor judecătoreşti, dar preciza expres că acţiunile în contencios administrativ vizau atât *actul administrativ de autoritate*, cât şi *actul administrativ de gestiune*,

„făcut cu călcarea legilor şi a regulamentelor", în timp ce Legea contenciosului administrativ din 1925 s-a oprit doar la categoria *actelor administrative de autoritate.*

Doctrina interbelică considera că atât dispoziţiile constituţionale, cât şi cele legale în materie „menţin şi consacră definitiv" distincţia între *actele de autoritate* şi *actele de gestiune*, impunând teza potrivit căreia *judecarea actelor de autoritate revine instanţelor de contencios administrativ*, potrivit legii speciale în materie, în timp ce *judecarea actelor de gestiune revine instanţelor de drept comun.* În practică, însă, delimitarea între *actele de autoritate* şi *actele de gestiune* era dificil de realizat, statul având o singură activitate, fără să se poată preciza întotdeauna când această activitate se exercită în calitate de persoană publică şi când în calitate de reprezentantă legală a personalităţii lui juridice (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 151).

Existau astfel *acte de autoritate emise pentru a gestiona patrimoniul* şi *acte de gestiune emise în considerarea puterii publice de care dispunea organul administrativ.*

În plus, faptul că instanţele care judecau litigiile de contencios administrativ au fost în perioada interbelică, de regulă, tot instanţele de drept comun a dus la situaţia ca, în anumite litigii, distincţia dintre *actele de autoritate* şi *actele de gestiune* să devină fără relevanţă.

Abia, Legea nr. 29/1990 a prevăzut, după cum am mai precizat, înfiinţarea unor secţii specializate de contencios administrativ, situaţie care a atras necesitatea regândirii vechii delimitării între actele autorităţilor administraţiei publice care fac obiectul acţiunilor în contencios administrativ şi actele autorităţilor administraţiei publice care ar trebui să facă obiectul unor acţiuni la instanţa de drept comun din perspectiva *existenţei unui recurs paralel.* S-a susţinut astfel că ne aflăm în prezenţa unui *act de gestiune* dacă autoritatea administrativă participă la emiterea lui exclusiv ca persoană juridică civilă şi actul a fost săvârşit de stat pentru administrarea patrimoniului său, iar dacă autoritatea administrativă se manifestă în ambele calităţi, atât ca persoană de drept public, cât şi ca persoană juridică civilă, prima dintre calităţi va prevala asupra celeilalte, actul trebuind să fie considerat *un act administrativ de autoritate* (*R.N. Petrescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 10/1992, p. 43).

Totodată, legislaţia actuală face distincţie între ***domeniul public** al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale* şi ***domeniul privat** al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale*, chestiune pe care urmează să o dezvoltăm în contextul analizei *instituţiei domeniului public.* Chiar art. 136 alin. (3) din Constituţia republicată are în vedere ***bunurile proprietate publică***, în sens de *bunuri ce aparţin domeniului public.*

O altă categorie de acte exceptate de la controlul în contencios administrativ, datorită existenţei unui *recurs paralel*, prevăzută în art. 2 lit. a) teza a II-a din Legea nr. 29/1990 viza *„actele administrative de autoritate şi de gestiune ale organelor de conducere din cadrul Parlamentului".* Deoarece şi în acest caz era vorba despre *acte de gestiune* având ca obiect *bunuri ale domeniului privat al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale* supuse controlului instanţelor de drept comun, şi acestea puteau fi privite ca intrând în categoria ***actelor exceptate datorită existenţei unui recurs paralel.***

Deşi art. 126 alin. (6) din Constituţia republicată nu a prevăzut expres această categorie de acte exceptate, asemeni legiuitorului constituant din 1923, nu trebuie interpretat că ea nu mai poate fi acceptată atât timp cât menţionează doar două categorii de acte exceptate, în condiţiile *garantării controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice* (exclusiv – *n.n.*) **pe calea contenciosului administrativ**, adică doar la nivelul *instanţelor de contencios administrativ*.

De altfel, în doctrină se apreciază că, art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală este criticabil sub aspectul tehnicii legislative. Constituţia ar fi trebuit să se limiteze la instituirea unor principii care să stea apoi la baza clădirii întregului sistem legislativ. În consecinţă, în Constituţie ar fi trebuit să se regăsească doar principiile generale aflate la baza instituţiei contenciosului administrativ, în timp ce enumerarea excepţiilor de la controlul judecătoresc al actelor administrative trebuia lăsată în sarcina legiuitorului organic (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 505).

§7. Recursul paralel potrivit Legii nr. 554/2004

Este raţiunea pentru care art. 5 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede expres că: *„Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ* ***actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară***".

Situaţia reglementată de prevederea de mai sus nu poate fi calificată ca fiind un *recurs paralel* decât prin extinderea sferei acestei noţiuni dincolo de cadrul conturat în dreptul francez, de unde a fost preluată teoria. Astfel, în dreptul francez, recursul paralel semnifica faptul că persoana vătămată putea alege între două căi contencioase pentru a obţine recunoaşterea dreptului său. Or, în dreptul românesc, se are în vedere excluderea de la controlul în contencios administrativ a actelor administrative pentru care legi organice speciale prevăd proceduri judiciare diferite pentru modificarea sau desfiinţarea lor (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 504 şi urm.).

Schimbarea de fond introdusă prin Legea nr. 554/2004 faţă de vechiul text al Legii nr. 29/1990 constă în faptul că doar o ***lege organică*** poate stabili în prezent un asemenea *recurs paralel*. În plus, calea specială de atac prevăzută în aceasta trebuie să se exercite în faţa unei instanţe judecătoreşti (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 481).

Deşi firească constatarea de mai sus, primele probleme de interpretare au apărut în cazul O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 180/2002. Interpretând strict prevederea Legii nr. 554/2004 mai sus evocată ar reieşi că O.G. nr. 2/2001, nefiind lege organică, nu poate conţine prevederi contrare Legii nr. 554/2004. Consecinţa acestei interpretări ar fi aceea că actele de sancţionare contravenţională ar trebui să fie atacabile după procedura prevăzută de Legea contenciosului administrativ, la „un recurs paralel" putându-se recurge doar în cazul în care acesta este prevăzut într-o *lege organică*. O asemenea soluţie ar trebui să fie incidentă ori de câte ori procedurile judiciare speciale privind desfiinţarea sau modificarea unor acte administrative nu sunt

reglementate prin lege organică, ci prin alte categorii de acte normative (*F. Coman Kund*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 5/2005, p. 83).

Prin Decizia nr. 182/2006, Curtea Constituţională a făcut o interpretare mai largă, ignorând formularea incorectă şi statuând în sensul că întreaga procedură prevăzută de O.G. nr. 2/2001 este aplicabilă în temeiul recursului paralel. Totodată, Curtea a stabilit că dispoziţiile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 sunt constituţionale, deoarece textul de lege nu sustrage în mod absolut controlului judecătoresc actele administrative la care se referă, acestea fiind supuse prin chiar prevederile de lege criticate *unei alte proceduri judiciare*, deci *controlul lor judecătoresc se realizează potrivit altei proceduri stabilite prin lege organică.* Ulterior, prin Decizia nr. 946/2007, Curtea Constituţională a mai reţinut că art. 5 alin. (2) al Legii nr. 554/2004 nu nesocoteşte nici dispoziţiile art. 126 alin. (6) din Constituţie „deoarece acesta se limitează numai la reglementarea constituţională a garantării controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice pe calea contenciosului administrativ, de la care fac excepţie în mod absolut numai două categorii de acte, cele de comandament cu caracter militar şi cele care privesc raporturile cu Parlamentul, care prin natura lor nu sunt supuse sub nicio formă controlului judecătoresc". Şi prin Decizia nr. 1330/2010, Curtea Constituţională a reţinut că „art. 126 alin. (6) din Constituţie nu exclude posibilitatea exercitării controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice pe alte căi decât cea a contenciosului administrativ, ci doar garantează un asemenea control şi îi delimitează sfera de aplicare" (*T. Toader, M. Safta*, op. cit., 2019, p. 542).

Deosebirea esenţială dintre litigiile de contencios administrativ date în competenţa instanţei de drept comun şi litigiile de contencios administrativ aflate în competenţa instanţei de contencios administrativ este aceea că instanţele de drept comun judecă după procedura comună a dreptului procesual civil, completată cu reguli care se regăsesc în legile speciale care au stabilit o astfel de competenţă excepţională (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 291).

Din jurisprudenţa instanţei supreme, în aplicarea art. 5 alin. (2) al legii reţinem ca exemple: actul administrativ emis de un organ administrativ prin care se refuză sau se atribuie un teren în condiţiile Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările şi completările ulterioare poate fi atacat cu plângere, iar competenţa aparţine judecătoriei în a cărei rază teritorială este situat terenul; litigiile având ca obiect drepturile salariale ale personalului vamal sunt litigii de competenţa Secţiei pentru litigii de muncă a tribunalului potrivit unor dispoziţii din Statutul personalului vamal şi Codul muncii (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 190 şi urm.).

Şi Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989 prevede în art. 26 alin. (3) că: „Decizia sau, după caz, dispoziţia motivată de respingere a notificării sau a cererii de restituire în natură poate fi atacată de persoana care se pretinde îndreptăţită la secţia civilă a tribunalului în a cărui circumscripţie se află sediul unităţii deţinătoare sau,

după caz, al entității învestite cu soluționarea notificării, în termen de 30 de zile de la comunicare" (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 104).

În cazul unei acțiuni care viza *drepturile persoanei aflate în executarea unei pedepse privative de libertate*, prin Decizia nr. 2761/2012, Secția de contencios administrativ și fiscal a instanței supreme a reținut că, față de obiectul cererii, urmează să se facă aplicarea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede prin lege organică o altă procedură judiciară. Or, Legea nr. 275/2006 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal (în prezent abrogată prin Legea nr. 254/2013 – *n.n.*) în capitolul privitor la *drepturile și obligațiile persoanelor aflate în executarea persoanelor privative de libertate* stabilea că, împotriva măsurilor privitoare la exercitarea drepturilor luate de către administrația penitenciarului, aceste persoane puteau face *contestație la judecătoria în a cărei circumscripție se află penitenciarul*. Or, petentul arătând că i-au fost încălcate drepturi ce privesc regimul de detenție, competentă să soluționeze cauza era judecătoria Giurgiu, aflată în circumscripția Penitenciarului Giurgiu (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 192 și urm.).

Prin Decizia nr. 832/2013, Înalta Curte a reținut că în cazul contestării executării silite ce se realizează de către organele administrative fiscale în baza unui titlu executoriu fiscal, dreptul comun este reprezentat de normele dreptului civil, material și procesual, iar nu de normele de drept public. Astfel, cererea de chemare în judecată având ca obiect *anularea deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii și a tuturor actelor subsecvente acesteia* este de competența judecătoriei, și nu a instanței de contencios administrativ.

Contractul de concesiune având ca obiect punerea în valoare a unor bunuri proprietate publică este asimilat actului administrativ, în timp ce contractul de concesiune care are ca obiect punerea în valoare a unor bunuri proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale nu este supus competenței instanțelor de contencios administrativ (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 112).

Prin Decizia nr. 5569/2010 a Secției de contencios administrativ și fiscal, instanța supremă a reținut că: „Prevederile art. 5 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ care exclud de la controlul jurisdicțional, pe această cale specială, toate actele administrative pentru care legile organice au reglementat o procedură specială sau o altă modalitate specifică de contestare, vizează și acele acte administrative cu caracter individual în legătură cu care s-ar fi putut ridica excepția de nelegalitate, conform art. 4 din Legea nr. 554/2004. A nu interpreta astfel înseamnă a deturna dispozițiile art. 5 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, în sensul că actul administrativ interzis de către legiuitor a fi contestat pe calea contenciosului administrativ să poată fi atacat pe cale ocolită, prin invocarea excepției de nelegalitate, ceea ce este inadmisibil, așa cum corect a constatat și prima instanță" (*I. Rîciu*, op. cit., 2019, p. 26).

Prelegerea XIII
Aspecte procedurale privind instituţia contenciosului administrativ (I)

§1. Consideraţii introductive

În mod tradiţional, *aspectele de ordin procesual* privind contenciosul administrativ sunt tratate relativ sintetic în acest context, ele făcând obiectul unei analize mai aprofundate în cursurile de drept procesual civil. În plus, introducerea unui curs intitulat *„Contencios administrativ"* – fie în programa de licenţă, fie în programe de master, la *facultăţi având ca profil administraţia publică* sau la *facultăţi de drept* a impus o regândire a prezentării instituţiei în cadrul disciplinei *„Drept administrativ"*.

De altfel, la o înţelegere deplină a *instituţiei contenciosului administrativ* se poate ajunge după studiul procedurii civile, în ultimul an de licenţă la facultăţile de drept.

Este motivul pentru care analiza noastră este succintă, urmărind să surprindă elementele esenţiale de natură procedurală, în principal, în baza Legii nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare.

Procedura în materia contenciosului administrativ se delimitează de regulă în doctrina administrativă după cum este vorba despre dispoziţii care privesc: ***sesizarea instanţei de contencios administrativ***; ***judecata în fond şi soluţiile ce pot fi date***; ***judecata în recurs*** şi ***executarea hotărârii***.

§2. Sesizarea instanţei de contencios administrativ

Astfel, în situaţia tipică, a *sesizării instanţei de fond de către persoana vătămată*, în ce priveşte **subiectul care poate introduce acţiunea**, din dispoziţiile art. 52 alin. (1) din Constituţia republicată reiese că acesta poate fi *orice persoană fizică sau juridică care se consideră vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime*.

Deşi iniţial titlul marginal al art. 1 a fost *subiectele de sezină*, urmare a criticilor aduse în doctrină, el a fost înlocuit, prin Legea nr. 262/2007 care a modificat substanţial Legea nr. 554/2004, cu sintagma ***„subiectele de sesizare a instanţei"*** (*A. Iorgovan, L. Vişan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 24 şi urm.).

Art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 cu modificările şi completările ulterioare defineşte astfel noţiunea de **persoană vătămată**: *„orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri"*, asimilând *persoanei vătămate* şi *„grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate"*.

Noţiunea de *persoană vătămată* se fundamentează pe ideea încălcării drepturilor subiective sau a intereselor legitime private prin acte administrative, în sensul în care Legea contenciosului administrativ defineşte această noţiune. *Reclamant*, în sens de persoană vătămată, poate fi şi un *terţ*, în raport cu autoritatea emitentă şi beneficiarul actului în cazul actului administrativ unilateral, respectiv, în raport cu părţile contractante, în cazul contractului administrativ. Pentru acţiunile care au ca obiect acte administrative prin care s-a vătămat un *interes public*, calitatea de reclamant o poate avea o altă autoritate publică expres menţionată în lege sau *organismele sociale interesate* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 638).

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. s) al legii, **organismele sociale interesate** sunt *„structuri neguvernamentale, sindicate, asociaţii, fundaţii şi altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecţia drepturilor diferitelor categorii de cetăţeni sau, după caz, buna funcţionare a serviciilor publice administrative"*.

Pentru ipoteza unui **terţ**, potrivit art. 1 alin. (2) al legii, *„se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept"*. Astfel, printr-un artificiu juridic a fost pusă în relaţie cu autoritatea emitentă, dar şi cu beneficiarul actului administrativ, terţa persoană, fiind vorba doar de acţiunea împotriva unui *act administrativ individual*. Deşi legea nu precizează expres, rezultă din logica internă a textului, că acţiunea se va formula atât împotriva autorităţii publice emitente, cât şi împotriva beneficiarului actului, care va avea posibilitatea, în contradictoriu, să-şi formuleze apărările, în raport de susţinerile reclamantului (*A. Iorgovan, L. Vişan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 29).

Instanţele sunt confruntate frecvent cu situaţia în care **terţul** nu cheamă în judecată destinatarul actului administrativ dedus judecăţii, considerând că litigiul se judecă numai în contradictoriu cu autoritatea emitentă. În acest caz, instanţa este datoare să supună dezbaterii necesitatea introducerii în cauză a beneficiarului actului, punând în vedere reclamantului obligaţia de respectare a contradictorialităţii procesului conform art. 16^1 teza finală din Lege, corelat cu art. 78 C.proc.civ. (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 125).

În cazul în care *subiectul de sesizare a instanţei* este **prefectul**, se ştie că, potrivit art. 123 alin. (5) din Constituţia republicată, *acesta poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ un act al consiliului judeţean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal, actul atacat fiind suspendat de drept.* Dezvoltarea acestei prevederi constituţionale, după numeroase meandre legislative se regăseşte în prezent consacrată în art. 3 din Legea nr. 554/2004 sub denumirea de *tutelă administrativă*, fiind vorba de un *contencios obiectiv*.

Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, *„Prefectul poate ataca direct în faţa instanţei de contencios administrativ actele emise de autorităţile administraţiei publice locale, dacă le consideră nelegale; acţiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect şi în condiţiile prevăzute de lege. Acţiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru"*. În ce priveşte termenul la care face trimitere legiuitorul,

prevăzut de art. 11 alin. (1) din lege, este vorba de termenul general de **6 luni**, în care poate fi introdusă acţiunea în contencios administrativ împotriva unui *act administrativ individual*. Deoarece în art. 3 se face trimitere exclusiv la art. 11 alin. (1) deducem că indiferent de tipul de *act administrativ*, termenul aflat la dispoziţia prefectului pentru a introduce acţiunea în instanţă este de maximum 6 luni.

În doctrină s-a exprimat şi punctul de vedere conform căruia, în cazul actelor administrative normative, sunt aplicabile şi în cazul acţiunii prefectului dispoziţiile art. 11 alin. (4) ultima parte, din Legea nr. 554/2004 care prevăd că *„actele administrative normative cu caracter normativ (...) pot fi atacate oricând"*. Această concluzie rezultă din modul în care sunt ordonate dispoziţiile art. 11, primele 3 alineate referindu-se la termenele de promovare a acţiunii în anularea actelor administrative individuale, fără a face distincţie între titularul acţiunii sau natura juridică a acesteia (contencios subiectiv sau obiectiv) în timp ce alin. (4) se referă la acţiunea în anularea actelor administrative normative, indiferent de calitatea reclamantului (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 74).

Prin **Decizia nr. 11/2015** a Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, la sesizarea Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, instanţa supremă a stabilit că „ (...) prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ, actele administrative emise de autorităţile administraţiei publice locale, în înţelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 cu modificările şi completările ulterioare", şi nu toate actele administraţiei publice locale pe care le consideră nelegale.

Tot la articolul privitor la *tutela administrativă*, legea introduce un nou *subiect de sesizare a instanţei*, şi anume **Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici**, *care poate ataca actele autorităţilor publice centrale şi locale prin care se încalcă legislaţia privind funcţia publică, în condiţiile legii contenciosului administrativ şi ale Legii privind Statutul funcţionarilor publici*, republicată.

În cazul acţiunii introduse de *prefect*, este consacrată expres ***suspendarea de drept*** a actului administrativ atacat până la soluţionarea cauzei, în acord cu prevederea art. 123 alin. (5) din Constituţia României, republicată.

În cazul acţiunii introduse de *Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici*, prin art. 633 C.adm. (O.U.G. nr. 57/2019) a fost înlăturată suspendarea de drept a actului atacat, ca în cazul acţiunii introduse de prefect, astfel că acesta continuă să-şi producă efecte juridice pe durata derulării procesului.

Legat de existenţa altor *subiecte de sesizare a instanţei*, în baza Legii nr. 29/1990 au existat discuţii dacă pot fi avute în vedere şi alte persoane în considerarea calităţii lor profesionale, fiind pusă în discuţie posibilitatea *introducerii acţiunii de către procuror*. Mai mult decât atât, faţă de spiritul Constituţiei din 1991 s-a propus recunoaşterea unui asemenea drept şi *Avocatului Poporului*.

Pe aceeaşi linie de idei, s-a apreciat că, fără a fi parte în proces, procurorul poate intenta acţiune împotriva unui act administrativ, în calitatea sa de organ al statului cu

misiunea de a veghea la respectarea legii, atunci când este în joc un interes al statului, când s-a produs încălcarea unei norme juridice imperative sau interesului altor părți în proces, în afara titularului dreptului încălcat, în cazul în care acesta nu a atacat în justiție actul administrativ în cauză (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 516).

Aceste propuneri *de lege ferenda* s-au concretizat în Legea nr. 554/2004 care pe lângă *prefect* și *Agenția Națională a Funcționarilor Publici* a introdus noi subiecte de sesizare a instanței, precum **Avocatul Poporului** și **Ministerul Public.**

Potrivit art. 1 alin. (3) al legii, *„Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea"*.

Prin această prevedere, Legea contenciosului administrativ reglementează tot o formă de *contencios subiectiv*, *Avocatul Poporului* având posibilitatea – după epuizarea celorlalte mijloace specifice activității sale – de a acționa în contencios administrativ, în numele petentului, care l-a sesizat și care urmează să-și însușească acțiunea la primul termen de judecată sub sancțiunea anulării cererii. Legea nu conține vreo precizare cu privire la termenul în care Avocatul Poporului poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, în afara prevederii că sesizarea se poate face *în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice*.

Deși instituția Avocatul Poporului nu a recurs mai bine de un deceniu la această procedură consacrată legal, la data de 8 iulie 2015, purtătorul de cuvânt al Avocatului Poporului a anunțat ***prima acțiune în contencios administrativ*** de la înființarea acestui Serviciu în cadrul instituției, constând în introducerea la Tribunalul Olt a unei acțiuni în anularea unei Hotărâri a Consiliului local Balș privind încadrarea terenurilor intravilane pe zone în cadrul orașului, în numele unui *petent*. S-a solicitat admiterea acțiunii astfel cum a fost formulată și, pe cale de consecință, *anularea actului administrativ* și *repararea pagubei cauzate*, precum și *suspendarea efectelor actului administrativ* până la soluționarea definitivă a acțiunii. Ulterior, introducerea unor acțiuni în baza Legii contenciosului administrativ a devenit o practică uzuală.

Potrivit art. 1 alin. (4) al legii, *„Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu* ***exces de putere****, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate"*. Mai mult decât atât, potrivit art. 1 alin. (5) al legii atunci *„când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se*

vatămă un ***interes legitim public****, sesizează instanţa de contencios administrativ competentă de la sediul autorităţii publice emitente".*

În sfârşit, potrivit art. 1 alin. (9) al legii, *„La soluţionarea cererilor în contencios administrativ, reprezentantul Ministerului Public poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor".*

Aceste trei alineate ale art. 1 al legii reglementează rolul Ministerului Public în relaţia cu instanţele de contencios administrativ, prin raportare la activitatea de garantare a drepturilor cetăţenilor. Ele dau finalitate principiului consacrat la art. 131 alin. (1) din Constituţie potrivit căruia *„Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societăţii şi apără ordinea de drept, precum şi drepturile şi libertăţile cetăţenilor".* Alin. (4) are ca obiect sesizarea instanţei de contencios administrativ în cazul actelor individuale, alin. (5) vizează sesizarea acestei instanţe în cazul actelor administrative normative, iar alin. (9) se referă la participarea reprezentantului Ministerului Public, la judecată (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 647 şi urm.).

Procurorul poate interveni în orice fază a procesului de contencios administrativ, indiferent de caracterul său obiectiv sau subiectiv, întrucât legea nu face nicio distincţie în acest sens (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 10).

Şi în cazul acţiunii exercitate de Ministerul Public, în temeiul art. 1 alin. (4) şi (5), legea nu precizează vreun termen în care acesta ar trebui să acţioneze (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 154).

În ce priveşte *participarea procurorului la judecarea acţiunilor în contencios administrativ*, prevederea legală se completează cu art. 92 alin. (2) C.proc.civ., potrivit cărora *„procurorul poate să pună concluzii în orice proces civil, în oricare fază a acestuia, dacă apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor şi intereselor cetăţenilor".* În schimb, potrivit art. 92 alin. (4) C.proc.civ., procurorul poate exercita căile de atac împotriva hotărârii pronunţate în procesele în care a participat la judecată (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 11).

Tot, un element de noutate în ce priveşte *subiectele de sesizare a instanţei* îl reprezintă consacrarea expresă, în art. 1 alin. (6) a posibilităţii ca *acţiunea să fie introdusă chiar de* **autoritatea publică emitentă** *a unui act administrativ unilateral nelegal, care „poate să solicite instanţei anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice. În cazul admiterii acţiunii, instanţa se pronunţă, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată şi asupra validităţii actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea".* Prin Legea nr. 262/2007 s-a adus o completare importantă, în consens cu evoluţia jurisprudenţei administrative în materie, potrivit căreia *„acţiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului".*

Deşi, legea nu face distincţie, având în vedere că actele administrative normative pot fi abrogate oricând de autoritatea emitentă, o asemenea prevedere are în vedere doar *actele administrative individuale* (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 157).

Implicaţiile art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 fiind dezvoltate cu ocazia analizei excepţiilor de la principiul revocabilităţii actelor administrative individuale, observaţiile deja făcute rămân valabile şi în acest context.

Mai reţinem că, potrivit art. 1 alin. (8) al legii, *„prefectul, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi orice subiect de drept public pot introduce acţiuni în contencios administrativ, în condiţiile prezentei legi şi ale legilor speciale"*.

Printr-o dispoziţie expresă situată în art. 28 alin. (3) al legii, se precizează că: *„Acţiunile introduse de persoanele de drept public şi de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum şi cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepţia situaţiei în care sunt formulate şi pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat"*. Este realizată astfel, chiar de către legiuitorul organic, o distincţie elocventă între ***contenciosul obiectiv***, ce are în vedere *interesul legitim public* şi ***contenciosul subiectiv*** bazat pe apărarea unui drept sau chiar a unui *interes legitim privat*.

Printre actele normative speciale care prevăd expres competenţa instanţelor de contencios administrativ, adoptate după anul 1990, extrem de numeroase de altfel, enumerăm cu titlu de exemplu: Legea cetăţeniei române nr. 21/1991, republicată, Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată, Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată, Legea concurenţei nr. 21/1996, republicată, Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public, Legea audio-vizualului nr. 504/2002, Legea nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică, republicată etc. Şi Codul administrativ a preluat dispoziţii din vechile acte normative în domeniul administraţiei publice locale, aleşilor locali sau funcţionarilor publici, care fac trimitere la instanţa de contencios administrativ. Există şi numeroase alte ordonanţe de urgenţă sau ordonanţe simple ale Guvernului care conţin dispoziţii care stabilesc competenţa instanţei de contencios administrativ pentru soluţionarea unor litigii apărute în aplicarea lor.

Amintim în contextul prezentării **subiectelor de sesizare** a instanţei de contencios administrativ că, prin **Decizia nr. 12/2015** a Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, instanţa supremă a stabilit că, *„în condiţiile Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările şi completările ulterioare* [abrogată prin art. 597 alin. (2) lit. e) C.adm. – *n.n.*], *şi ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare unitatea administrativ-teritorială, prin autoritatea sa executivă, respectiv, primarul, nu are dreptul de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ hotărârile adoptate de autoritatea sa deliberativă, respectiv, consiliul local sau, după caz, Consiliul General al Municipiului Bucureşti"*. Este reiterată astfel poziţia Curţii Constituţionale care se pronunţase cu mulţi ani în urmă, în acelaşi sens.

În ce priveşte **controlul actelor administrativ-jurisdicţionale**, după ce consacră *caracterul facultativ şi gratuit al jurisdicţiilor administrative speciale* preluând

art. 21 alin. (4) din Legea fundamentală, art. 6 din Legea nr. 554/2004 adaugă următoarele prevederi: „(2) *Actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicţii speciale administrative pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ, cu respectarea dispoziţiilor art. 7 alin. (1)* (privitoare la plângerea prealabilă – *n.n.*), *dacă partea înţelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicţională.* (3) *Actul administrativ-jurisdicţional pentru care, prin lege organică specială, se prevede o cale de atac în faţa unei alte jurisdicţii administrative speciale poate fi atacat direct la instanţa de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare, dacă partea înţelege să renunţe la calea administrativ-jurisdicţională de atac.* (4) *Dacă partea care a optat pentru jurisdicţia administrativă specială sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicţional înţelege să renunţe la aceasta în timpul soluţionării litigiului este obligată să notifice decizia de renunţare organului administrativ-jurisdicţional în cauză. Partea sesizează instanţa de contencios administrativ în termen de 15 zile de la notificare, caz în care procedura administrativă prealabilă nu se mai efectuează*".

Deoarece la *controlul administrativ-jurisdicţional* ne-am referit pe larg într-o prelegere anterioară, ne rezumăm în acest context să menţionăm cu titlu de exemplu Decizia nr. 2794/2015 a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a instanţei supreme prin care s-a stabilit că actul final al procedurii prevăzute de O.G. nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, *hotărârea Comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor* are natura juridică a unui *act administrativ jurisdicţional*, iar contestarea acesteia urmează regulile impuse de art. 6 din Legea nr. 554/2004, actul atacat fiind un act emis de o autoritate publică centrală, ce atrage competenţa curţii de apel, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*I. Rîciu*, op. cit., 2019, p. 30 şi urm.).

Obiectul acţiunii judiciare, potrivit art. 8 al legii poate să aibă în vedere: *un act administrativ unilateral*; *nesoluţionarea în termen sau refuzul nejustificat de soluţionare a unei cereri*, precum şi *refuzul de efectuare a unei anumite operaţiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.*

O completare importantă a fost adusă prin Legea nr. 212/2018, potrivit căreia, *„Motivele invocate în cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plângerea prealabilă"*.

În plus, potrivit actualei reglementări, care asimilează contractul administrativ, actului administrativ, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 212/2018: *„Instanţa de contencios administrativ este competentă să soluţioneze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum şi orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ"*. Dimpotrivă, prin Legea nr. 212/2018, *„Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative"* au fost date *„în competenţa de soluţionare a instanţelor de drept comun"*. Este o modificare de fond în ce priveşte controlul judecătoresc al contractelor administrative, toate litigiile referitoare la executarea acestora fiind date în competenţa instanţei de drept comun.

Potrivit art. 8 alin. (3) al Legii nr. 554/2004, la soluționarea litigiilor privind contractele administrative se are în vedere regula după care *„principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public"*.

Prin Decizia nr. 459/2014, Curtea Constituțională a apreciat, în complet de 7 judecători, că „dispozițiile art. 8 alin. (1) raportate la art. 2 alin. (1) lit. c) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt constituționale în măsura în care se interpretează în sensul că decretele Președintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale". Este o decizie criticabilă, în opinia noastră, dată cu *exces de putere*, deoarece jurisdicția constituțională interzice implicit instanței de contencios administrativ în fața căreia a fost ridicată excepția de neconstituționalitate să se pronunțe cu privire la acțiunea în anularea decretului prezidențial cu care fusese sesizată (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 2/2015, p. 88 și urm.).

Conținutul art. 126 alin. (6) teza finală din Constituția republicată, conform căruia *„instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale"*, reluat în art. 1 alin. (7) din Legea nr. 554/2004 este dezvoltat în art. 9 în nu mai puțin de 5 alineate. Este reglementată, astfel, procedura prin care *persoana vătămată* printr-o Ordonanță a Guvernului poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de *excepția de neconstituționalitate*, ce va fi transmisă Curții Constituționale spre soluționare, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992, republicată, situație în care se suspendă soluționarea cauzei pe fond. Doar în măsura în care Curtea Constituțională se va pronunța în sensul declarării neconstituționale a ordonanței sau unei dispoziții a acesteia, instanța soluționează fondul cauzei, putând acorda *despăgubiri pentru prejudiciile cauzate*, *anularea actelor administrative emise în baza acesteia* și, după caz, *obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative*. În caz contrar, acțiunea se respinge ca inadmisibilă pe fond.

În acțiunile întemeiate pe art. 9 din Legea nr. 554/2004, „producerea efectelor deciziei Curții Constituționale reprezintă un *aspect procesual* și se raportează la data promovării acțiunii în contencios administrativ, iar, pe fondul acțiunii în contencios administrativ, verificarea legalității actului atacat reprezintă un *aspect de drept substanțial* și se apreciază de instanța de judecată prin raportare la cadrul normativ în vigoare la data emiterii actului, care poate fi sau nu valid, în funcție de decizia Curții Constituționale", se apreciază în doctrină, în raport cu evoluția jurisprudenței administrative în materie (*A. Trăilescu*, *A. Trăilescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 3/2017, p. 154).

Legiuitorul organic are în vedere și situația în care, există deja o decizie de declarare a neconstituționalității, cel vătămat dispunând de un termen de *un an* de la

publicarea acesteia, în care se poate adresa instanței de contencios administrativ (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 494).

Instanța de judecată va lua act de neconstituționalitatea ordonanței sau dispoziției din aceasta criticate de reclamant și va admite sau va respinge acțiunea, după cum va constata, pe baza probelor administrate, că aceasta este sau nu este întemeiată (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 3/2017, p. 153).

Soluția art. 9 din lege este de natură a concilia regimul contenciosului constituțional cu cel al contenciosului administrativ, oferind un instrument juridic mult mai eficient pentru persoana vătămată de a se apăra împotriva pagubelor create de Guvern prin emiterea de ordonanțe de urgență abuzive (*A. Iorgovan, L. Vișan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 198).

În ce privește **documentele necesare** introducerii unei acțiuni în contencios administrativ, potrivit art. 12 al legii, *„reclamantul anexează la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile, dacă acest demers era obligatoriu. În situația în care reclamantul introduce acțiune împotriva autorității care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile va depune la dosar și copia certificată după acest act".*

Asemeni Legii nr. 29/1990 și Legea nr. 554/2004 prevede expres, în art. 16, posibilitatea *introducerii în cauză a „persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă".* Potrivit alin. (2) al art. 16, *„persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul".* În mod evident, o asemenea acțiune nu este admisibilă dacă are ca obiect doar anularea actului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 499).

Art. 16^1, urmare ultimei modificări aduse prin Legea nr. 212/2018, precizează: *„Când raportul juridic dedus judecății o impune, instanța de contencios administrativ va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului și instanța apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunța pe fond".*

Actualele dispoziții au înlocuit principiul oficialității extinderii cadrului procesual cu principiul disponibilității părților, specific procesului civil, cum este și acțiunea în contencios administrativ (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 265 și urm.).

§3. Judecata în fond şi soluţiile ce pot fi date

Din economia legii rezultă că, în cazul acţiunii împotriva unui act administrativ, reclamantul poate să solicite instanţei *anularea în tot sau în parte a actului*, *repararea pagubei cauzate* şi, eventual, *reparaţii pentru daune morale*.

Despăgubirile pot viza atât *daune materiale*, cât şi *daunele morale* cauzate. Cele trei modalităţi de formulare a acţiunii reprezintă acţiuni principale ce ţin de punerea în aplicare a elementelor de esenţă ale instituţiei contenciosului administrativ, în înţeles de instituţie de drept administrativ substanţial. Pe aceşti piloni principali se poate nuanţa, însă, formularea acţiunii după datele speţei şi după interesul reclamantului (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 654).

Pentru *daunele morale* pe care le constată, instanţele de judecată sunt îndreptăţite, conform legii, să acorde, numai la cerere, *despăgubiri băneşti*. Sumele de bani acordate pentru *repararea daunelor morale* nu au o denumire proprie, ci ele sunt numite *despăgubiri*, cu toate că nu sunt despăgubiri propriu-zise, întrucât nu înlocuiesc o valoare economică prin altă valoare economică, aşa cum o fac despăgubirile pentru repararea prejudiciilor patrimoniale. Cuantumul daunelor urmează a fi dovedit cu înscrisuri pentru *daunele materiale* şi apreciat pentru *daunele morale*, pornind de la scopul acestora de a repara atingerea adusă valorilor care definesc personalitatea umană şi care se referă la linişte, demnitate, onoare, prestigiu profesional şi alte valori similare (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 502).

Referitor la acordarea *daunelor morale*, instanţa supremă a decis că persoana vătămătoare este datoare să dovedească existenţa unui astfel de prejudiciu ori cel puţin a unor suferinţe morale cu consecinţe păgubitoare. Cu privire la stabilirea *cuantumului daunelor morale*, instanţa va avea în vedere ca acestea să aibă efecte compensatorii, neputând să constituie amenzi excesive pentru autorii daunelor sau venituri nejustificate pentru victimele acestora (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 246).

Atunci când într-un litigiu există şi capete de cerere privind repararea unor pagube materiale sau morale este absolut necesar ca în raportul juridic respectiv să se afle entitatea care deţine un patrimoniu în măsură să garanteze îndeplinirea obligaţiilor ce vor fi stabilite de instanţă. Cu alte cuvinte, este necesar ca structura administrativă ce va fi chemată în judecată să aibă *personalitate juridică* şi nu doar *capacitate administrativă*, care în acest caz, este o condiţie necesară, dar nu şi suficientă pentru dobândirea calităţii procesuale pasive (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 166).

În ce priveşte **instanţa competentă**, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare – atât cele aduse prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cât şi cele aduse prin Legea nr. 212/2018 – o stabileşte expres în art. 10, atât *sub aspect material*, cât şi *sub aspect teritorial*, atât în *fond*, cât şi în *recurs*.

„Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice locale şi judeţene, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora de până la 3.000.000 de lei se soluţionează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative

emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 3.000.000 de lei se soluționează în fond, de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel".

În finalul legii se află o dispoziție tranzitorie potrivit căreia *„până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor".* Nici până în prezent nu au fost înființate tribunale administrativ-fiscale.

Pentru descentralizarea actului de justiție, au fost reglementate o serie de excepții de la această regulă, în sensul că anumite litigii au fost date în competența, în prima instanță, a secțiilor de contencios administrativ ale tribunalelor, chiar dacă autoritatea publică pârâtă (emitentă a actului administrativ sau a refuzului nejustificat) este o autoritate publică centrală. Spre exemplu, este vorba de cauze care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarilor publici, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită prin lege competența altor instanțe, litigiile legate de aplicarea Legii recunoștinței față de eroii martiri și luptătorii care au contribuit la victoria Revoluției române din decembrie 1989, acțiunea în anularea actelor administrative emise în baza Legii nr. 21/1991 privind cetățenia română, republicată etc. (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 177 și urm.).

Potrivit art. 10 alin. (1^1) introdus prin Legea nr. 76/2012, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 212/2018: *„Cererile privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene se soluționează potrivit criteriului valoric, iar cererile care au ca obiect acte administrative neevaluabile se soluționează potrivit rangului autorității, conform prevederilor alin. (1)".* Toate aceste cereri date în competența instanțelor de contencios administrativ pot avea ca obiect numai anularea actelor administrative unilaterale sau a contractelor administrative, inclusiv a celor privind finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, dar nu litigii în legătură cu executarea contractelor administrative date în competența instanțelor de drept comun potrivit art. 8 alin. (2) al legii (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 179 și urm.).

Competența materială de soluționare a acțiunilor în despăgubiri formulate de ANAF, prin direcțiile regionale ale finanțelor publice, împotriva administratorului unei societăți înregistrate în Registrul comerțului, în situația în care s-a dispus achitarea acestuia pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 6 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, revine instanței civile, s-a stabilit de către instanța supremă, în baza unui recurs în interesul legii, prin Decizia nr. 7/2018.

Prin Decizia nr. 3372/2012, Secția de contencios administrativ și fiscal a instanței supreme a stabilit că, în cazul actului administrativ emis de o *cameră județeană de conturi*, tribunalului îi revenea competența de soluționare a cauzei, prezentând relevanță nu personalitatea juridică a autorității publice, ci capacitatea ei de drept administrativ (*I. Rîciu*, op. cit., 2019, p. 45 și urm.).

În cazul acțiunilor având ca obiect acte emise de instituțiile de învățământ superior, asimilate, multă vreme în jurisprudență unor autorități centrale, ulterior, practica judiciară s-a reorientat în sens contrar, stabilind competența în primă instanță a tribunalelor, instanța supremă adoptând și o soluție de principiu în acest sens, la data de 20 februarie 2012 (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 349).

Astfel, instituțiile de învățământ, fie ele de stat sau particulare, sunt asimilate autorităților publice locale, iar acțiunea privind obligarea acestora la emiterea diplomelor de licență este de competența, în primă instanță, a tribunalului. Împrejurarea chemării în judecată și a Ministerului Educației nu atrage competența materială a curții de apel, cât timp pretențiile formulate în contradictoriu cu acest minister sunt accesorii pretenției deduse judecății în contradictoriu cu universitatea, potrivit Deciziei instanței supreme nr. 2961/2013 (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 197).

Potrivit art. 10 alin. (2) din lege, *recursul* împotriva sentinței pronunțate în fond de tribunal se judecă la nivelul curții de apel, de secțiile specializate, iar *recursul* împotriva sentinței pronunțate la nivelul curții de apel se va judeca de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel. Prin urmare, în contenciosul administrativ și fiscal, regula este aceea că recursul se judecă de instanța imediat superioară celei care a pronunțat hotărârea atacată (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 354).

În ce privește **instanța competentă sub aspect teritorial**, dispoziția inițială din Legea nr. 554/2004, potrivit căreia *„reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale"*, a fost modificată pe fond. Astfel, potrivit art. 10 alin. (3) în vigoare: *„Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său. Reclamantul autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului"*.

În schimb, în cazul litigiilor privind anularea contractelor administrative, inclusiv a actelor premergătoare încheierii acestora, precum și a cererilor accesorii acțiunii principale, competența teritorială exclusivă aparține, în toate cazurile, adică indiferent de calitatea reclamantului, tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 181).

Potrivit unui nou alineat introdus la art. 10 prin Legea nr. 212/2018, *„competența teritorială de soluționare a cauzei se va respecta și atunci când acțiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces"*. Prevederile alin. (4) al art. 10 devin aplicabile atunci când reclamantul nu exercită acțiunea în contencios administrativ și fiscal personal, ci prin intermediul unui reprezentant conform art. 80 și urm. C.proc.civ. (*G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 353).

Sub aspectul **procedurii în faţa instanţei de fond**, Legea nr. 29/1990 prevăzuse *judecata de urgenţă a acţiunilor, în şedinţă publică, sentinţele* urmând *a fi redactate în cel mult cinci zile de la pronunţare*, termen imposibil de respectat în practică.

Potrivit art. 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, *„cererile adresate instanţei se judecă în şedinţă publică, în completul stabilit de lege"*, iar potrivit unei completări aduse prin Legea nr. 212/2018: *„Întâmpinarea este obligatorie şi se va comunica reclamantului cu cel puţin 15 zile înainte de primul termen de judecată"*.

Potrivit alin. (3) al art. 17, *„hotărârile se redactează şi se motivează în cel mult 30 zile de la pronunţare"*, termen dificil de respectat în practica judiciară.

În ce priveşte *taxa de timbru*, art. 17 alin. (2) stabileşte că *„se percep taxele de timbru prevăzute de Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările şi completările ulterioare"*.

O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru cu modificările şi completările ulterioare stabileşte la art. 16 că *„cererile pentru anularea actului sau, după caz, recunoaşterea dreptului pretins, precum şi pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverinţe sau a oricărui altui înscris se taxează cu 50 de lei"*, iar *„cererile cu caracter patrimonial, prin care se solicită şi repararea pagubelor suferite printr-un act administrativ se taxează cu 10% din valoarea pretinsă, dar nu mai mult de 300 de lei"*. Totodată, potrivit art. 24 din aceeaşi reglementare: *„Recursul împotriva hotărârilor judecătoreşti se taxează cu 100 de lei dacă se invocă unul sau mai multe dintre motivele prevăzute la art. 488 alin. (1) pct. 1-7 din Codul de procedură civilă"*, iar *„În cazul în care se invocă încălcarea sau aplicarea greşită a normelor de drept material, pentru cereri şi acţiuni evaluabile în bani, recursul se taxează cu 50% din taxa datorată la suma contestată, dar nu mai puţin de 100 lei; în aceeaşi ipoteză pentru cererile neevaluabile în bani, cererea de recurs se taxează cu 100 lei"*.

O problemă deja evocată în contextul analizei *modalităţilor de ieşire din vigoare a actului administrativ* priveşte **suspendarea** acestuia, care poate să intervină şi ca urmare a unei decizii a instanţei în condiţiile prevăzute de Legea contenciosului administrativ. Legea nr. 29/1990 stabilise posibilitatea instanţei ca: *„în cazuri bine justificate şi pentru a se preveni producerea unor pagube iminente, să dispună la cererea reclamantului suspendarea executării actului administrativ până la soluţionarea acţiunii"*, cererea de suspendare judecându-se de urgenţă, chiar şi fără citarea părţilor, hotărârea pronunţată fiind executorie de drept.

Prin instituirea condiţiei **„cazului bine justificat"**, legiuitorul a avut în vedere să lase posibilitatea judecătorului de a aprecia asupra întinderii şi caracterului real, ireversibil, al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant. Este vorba de un criteriu principal şi obiectiv, o veritabilă garanţie împotriva abuzului autorităţii administrative (*L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2002, p. 438).

Mai mult decât atât, referitor la conţinutul, delimitarea şi necesitatea dovedirii existenţei cumulative a celor două condiţii legale pentru admiterea unei cereri de

suspendare a executării efectelor unui act administrativ, s-a apreciat că jurisprudența a avut și va avea un rol de prim rang (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 240).

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 conține o reglementare mult mai amplă în ce privește *instituția suspendării*, stabilind aceleași *condiții de suspendare* (**cazuri bine justificate** și **pentru prevenirea unei pagube iminente**), dar permițând expres *introducerea cererii de suspendare la instanță, **odată cu sesizarea autorității publice emitente cu plângere prealabilă***.

Ca urmare a problemelor apărute în jurisprudență, în aplicarea textului inițial al Legii nr. 554/2004, existând din ce în ce mai multe situații în care după obținerea unei hotărâri de suspendare a actului, reclamantul nu mai era interesat și de anularea acestuia, art. 14 alin. (1) a fost completat prin Legea nr. 262/2007 astfel: *„În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate"*. În absența vreunei precizări exprese privind data de la care începe să curgă termenul de 60 de zile, în doctrină s-a susținut că acest termen se calculează din momentul admiterii cererii de suspendare de către instanța de judecată, depășirea lui echivalând cu încetarea de drept a efectelor suspendării (*A. Iorgovan, L. Vișan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 267).

Cazurile bine justificate sunt definite în art. 2 alin. (1) lit. t) din lege ca *„împrejurările legate de starea de fapt și de drept care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ"*. Prin **pagubă iminentă** se înțelege potrivit art. 2 alin. (1) lit. ș), *„prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public"*. Acesta din urmă este definit la lit. m) a aceluiași articol ca reprezentând *„activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public"*.

Din textul art. 14 alin. (1) ce se referă doar la *actul administrativ unilateral* rezultă că nu pot face obiectul unei măsuri de suspendare a efectelor lor juridice, contractele administrative, asimilate de lege, actelor administrative (*E. Albu*, op. cit., 2008, p. 232).

Ca un element de noutate, se prevede posibilitatea ca **suspendarea unui act administrativ normativ** *să poată fi introdusă și de către Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare,* atunci *când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ.*

În ce privește regulile procedurale, se precizează că: *„Instanța soluționează cererea de suspendare de urgență și cu precădere, cu citarea părților"*. Potrivit unei completări aduse prin Legea nr. 212/2018: *„Procedura prevăzută la art. 200 și 201 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă* (art. 200 se referă la *verificarea cererii și regularizarea acesteia*, iar art. 201 se referă la *fixarea primului termen de judecată – n.n.*). *Întâmpinarea este obligatorie și se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Instanța poate acorda un nou termen de*

judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoştinţă de conţinutul întâmpinării". Spre deosebire de Legea nr. 29/1990, care nu conţinea dispoziţii privind calea de atac împotriva soluţiei date cererii de suspendare, Legea nr. 554/2004 prevede că: *„Hotărârea prin care se pronunţă suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare"*.

Totodată, potrivit art. 15 al legii, în cazul *solicitării suspendării executării actului administrativ, şi prin cererea adresată instanţei competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat* sau *printr-o acţiune separată*, se prevede expres că *„instanţa poate dispune suspendarea actului administrativ atacat până la soluţionarea definitivă a cauzei"*. Prin precizarea expresă a posibilităţii ca *cererea de suspendare să poată fi introdusă până la soluţionarea acţiunii în fond*, se rezolvă dispute care apăruseră în practica instanţelor, sub regimul reglementării anterioare, în condiţiile în care nici dispoziţiile *Codului de procedură civilă* la care legea făcea expres trimitere nu ofereau soluţie.

Potrivit art. 18 din Legea nr. 554/2004, pot fi identificate următoarele **soluţii ale instanţei de fond**, cu o prevedere expresă în cazul contractelor administrative: „(1) *Instanţa soluţionând cererea, poate, după caz, să anuleze în tot sau în parte actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operaţiune administrativă.* (2) *Instanţa este competentă să se pronunţe, în afara situaţiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii.* (3) *În cazul soluţionării cererii, instanţa va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.* (4) *Atunci când obiectul acţiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcţie de starea de fapt, instanţa poate:* a) *dispune anularea acestuia, în tot sau în parte*; b) *obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit*; c) *impune uneia dintre părţi îndeplinirea unei anumite obligaţii*; d) *suplini consimţământul unei părţi, când interesul public o cere sau* e) *obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale şi morale*".

În cazul *actelor asimilate* (*nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri* sau *refuzul nejustificat de soluţionare a cererii*), instanţa poate să impună autorităţii pârâte obligaţii de a „face" în sensul că aceasta va putea fi obligată să emită un act administrativ la care reclamantul era îndreptăţit, să elibereze orice alt înscris şi, în general, să efectueze orice operaţiune administrativă necesară pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim pretins (*A. Iorgovan, L. Vişan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 311).

Prelegerea XIV
Aspecte procedurale privind instituţia contenciosului administrativ (II)

§1. Judecata în recurs. Căi extraordinare de atac. Executarea hotărârilor judecătoreşti

În ce priveşte *recursul*, Legea nr. 29/1990 în forma iniţială, până la modificările din 1993, stabilise competenţa Secţiei de contencios administrativ a instanţei supreme, termenul de introducere fiind de 15 zile de la comunicare, iar recursul fiind suspensiv de executare. După înfiinţarea curţilor de apel, în vara anului 1993 şi modificarea şi completarea Legii nr. 29/1990 în sensul creării unor secţii de contencios administrativ specializate şi la nivelul acestora, menţinându-se şi cele de la tribunale, conform dispoziţiilor art. 2 şi art. 3 C.proc.civ. din 1865, pentru acţiunile judecate în fond la tribunal, recursul urma să se judece la Secţia de contencios administrativ a curţii de apel, iar în cazul în care fondul acţiunii se judeca la acest nivel, recursul intra în competenţa Secţiei de contencios administrativ a instanţei supreme.

Art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 menţine *termenul de 15 zile de la comunicare, în care hotărârea pronunţată de prima instanţă poate fi atacată cu recurs*.

De la termenul expres de 15 zile, chiar în Legea contenciosului administrativ se prevăd şi alte termene în care poate fi exercitat recursul, deja reţinute anterior. Astfel, în art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 este prevăzut *termenul de 5 de zile de la comunicare în care poate fi atacată hotărârea prin care se pronunţă suspendarea*, iar art. 15 alin. (2) stabileşte că acelaşi termen se aplică şi în cazul hotărârii prin care s-a soluţionat cererea de suspendare întemeiată pe dispoziţiile art. 15 alin. (1) din lege (*E. Marin*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2015, p. 56).

Potrivit art. 20 alin. (2) al legii, *recursul suspendă executarea şi se judecă de urgenţă*. Cu alte cuvinte, până la soluţionarea recursului, autoritatea publică nu poate fi obligată la executarea hotărârii instanţei de fond prin care a fost admisă acţiunea reclamantului (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 292).

Caracterul suspensiv al recursului s-a apreciat în timp că reprezintă soluţia cea mai potrivită pentru stabilitatea raporturilor juridice, dar şi pentru garantarea drepturilor şi intereselor legitime ale persoanelor (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 671).

De la regula suspendării executării există însă şi excepţii chiar în Legea contenciosului administrativ. Astfel, art. 14 alin. (4) teza ultimă prevede că recursul declarat împotriva hotărârii prin care se pronunţă suspendarea nu este suspensiv de executare, dispoziţie legală anterior citată, iar art. 15 alin. (3) reia caracterul nesuspensiv al recursului în cazul hotărârilor pronunţate potrivit art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 (*E. Marin*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2015, p. 55).

Avându-se în vedere însă reglementările în materia *recursului* din noul Cod de procedură civilă, noul recurs în contencios administrativ va fi esențialmente diferit față de cel actual. După cum a arătat și instanța de control constituțional, în materia contenciosului administrativ și fiscal, legiuitorul a optat pentru menținerea căii de atac a recursului și exercitarea lui numai pentru motive de nelegalitate, spre deosebire de vechea reglementare care, în condițiile art. 304[1] C.proc.civ. din 1865, obliga instanța de contencios administrativ să examineze cauza sub toate aspectele, deoarece hotărârile pronunțate de instanțele de fond nu erau supuse apelului, ci numai recursului (*E. Marin*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2015, p. 53).

În consecință, recursul în contencios administrativ devine cu adevărat o cale extraordinară de atac, fiind limitat la motivele de casare prevăzute de noul Cod de procedură civilă (*M. Ursuța*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 6/2012, p. 353 și urm.)

În art. 486 alin. (1) C.proc.civ. sunt enumerate mențiunile pe care trebuie să le cuprindă cererea de recurs. Conform art. 487 alin. (1) C.proc.civ., recursul se va motiva prin însăși cererea de recurs, în afară unor cazuri expres menționate în art. 470 alin. (5) din același act normativ. În absența unei dispoziții exprese în Legea contenciosului administrativ sunt aplicabile prevederile art. 488 alin. (1) C.proc.civ. care stabilesc motivele de nelegalitate pentru care se poate dispune casarea unei hotărâri (*E. Marin*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2015, p. 66).

Prin Legea nr. 212/2018, la art. 20 alin. (2) al Legii nr. 554/2004 a fost adăugată precizarea potrivit căreia *„procedura prevăzută la art. 493 din Codul de procedură civilă nu se aplică în materia contenciosului administrativ"*. Textul legal la care se face trimitere prevede procedura de filtrare a recursului care a condus în practică la o tergiversare inutilă a dosarelor.

În doctrină, introducerea acestei derogări a fost înțeleasă ca o intenție a legiuitorului de a nu crea o situație discriminatorie între justițiabilii din procesele de contencios administrativ în funcție de competența materială a instanțelor de judecată, care nu ar fi fost justificată (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 293 și urm.).

Potrivit art. 20 alin. (3) al Legii nr. 554/2004, în vigoare: *„În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță. În cazul în care judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond"*.

Cu alte cuvinte, în procesele de contencios administrativ, în cazul admiterii recursului, instanța supremă va reține cauza spre rejudecare, cu excepțiile prevăzute de lege (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 295).

Prin **Decizia nr. 17/2017** (nepublicată), instanța supremă a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov și a stabilit următoarele: *„În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind*

calea de atac în materia contenciosului administrativ, împotriva hotărârilor pronunţate în aceasta materie poate fi exercitată numai calea de atac a recursului, cu excepţia cazului prevăzut de dispoziţiile art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare".

Spre deosebire de regulile generale în materia casării cu trimitere prevăzute de noul Cod de procedură civilă, prin excepţie în materie de contencios administrativ, în caz de admitere a recursului *regula este casarea cu reţinere*. În orice situaţie, *casarea cu trimitere* va putea fi dispusă o singură dată, în al doilea ciclu procesual, instanţa de recurs fiind nevoită a casa cu reţinere (*M. Ursuţa*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 6/2012, p. 354 şi urm.).

Art. 20 din Legea nr. 554/2004 se completează cu art. 501 alin. (3) C.proc.civ., potrivit căruia, în cazul rejudecării după casare, cu reţinere sau trimitere, sunt admisibile orice probe prevăzute de lege (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 295).

Art. 21 al Legii, având ca titlu marginal *„Căile extraordinare de atac"*, a suferit mai multe modificări succesive, prima prin Legea nr. 262/2007. Ulterior, ca urmare a D.C.C. nr. 1609/2010 prin care s-a constatat neconstituţionalitatea alin. (2) teza a II-a din acest articol, a fost adoptată Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ. Prin Decizia nr. 1039/2012, Curtea Constituţională a considerat Legea nr. 299/2011 în ansamblul său ca fiind neconstituţională şi a statuat că: *„prevederile art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ sunt neconstituţionale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive şi irevocabile pronunţate de instanţele de recurs cu încălcarea principiului priorităţii dreptului Uniunii Europene atunci când nu evocă fondul cauzei".*

Potrivit art. 21 al Legii contenciosului administrativ, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 212/2018: „(1) ***Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă,*** *pronunţarea hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorităţii dreptului Uniunii Europene, reglementat la art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituţia României, republicată. (2) Sunt supuse revizuirii, pentru motivul prevăzut la alin. (1), şi hotărârile definitive care nu evocă fondul. (3) Cererea de revizuire se introduce în termen de o lună de la data comunicării hotărârii definitive şi se soluţionează de urgenţă şi cu precădere*".

Prin Decizia nr. 45/2016, completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al instanţei supreme a stabilit că: *„În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ (...) cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, indiferent de momentul pronunţării acestora şi de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispoziţiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere. Termenul în care poate fi formulată cererea de revizuire întemeiată pe*

dispoziţiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este de o lună şi curge de la data comunicării hotărârii definitive supuse revizuirii".

Potrivit art. 22 al legii, aşa cum a fost modificat prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă *„Hotărârile judecătoreşti definitive pronunţate potrivit prezentei legi sunt titluri executorii".*

Astfel, prin Legea nr. 76/2012 s-a revenit la forma iniţială a legii, dinainte de modificarea adusă prin Legea nr. 262/2007 care, referindu-se la hotărârile definitive şi irevocabile prin care se respinseseră acţiunile formulate potrivit Legii contenciosului administrativ, stabilea necesitatea învestirii cu formulă executorie şi executarea silită, potrivit dreptului comun. Acest text din urmă s-a aplicat doar până la data intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă, data de 15 februarie 2013.

Şi în această perioadă doctrina apreciase că, din interpretarea sistematică a Capitolului III al legii, asemenea hotărâri ar trebui considerate că reprezintă *titluri executorii*, nefiind necesară învestirea lor cu formulă executorie (*A. Iorgovan, L. Vişan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 351).

În ce priveşte **punerea în executare a hotărârilor judecătoreşti**, textul iniţial a fost modificat în repetate rânduri, mai întâi prin Legea nr. 262/2007, apoi prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă, apoi prin Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, şi din nou, prin Legea nr. 138/2014 care a modificat şi completat noul Cod de procedură civilă, dar şi acte normative conexe din 15 octombrie 2014. La aceste acte modificatoare succesive trebuie să adăugăm şi Legea nr. 212/2018.

Un element de noutate îl constituise stabilirea unei *sancţiuni penale*, pentru prima dată într-o lege a contenciosului administrativ, în art. 24 alin. (3), abrogat expres prin Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal intrat în vigoare la 1 februarie 2014, articol având în prezent o cu totul altă configuraţie urmare modificărilor succesive.

Astfel, potrivit art. 24 alin. (1): *„Dacă în urma admiterii acţiunii, autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii".*

Prin Decizia nr. 35/2016, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept al I.C.C.J a stabilit că: „În interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, trebuie să se ţină seama de termenele prevăzute de acest articol, nu şi de cele reglementate de art. 32 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările şi completările ulterioare".

Potrivit art. 24 alin. (2) şi (3) al legii: *„În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligaţia sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege.* (3) *La cererea creditorului, în termenul de prescripţie a dreptului de a obţine executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) şi care nu au fost respectate în mod culpabil, instanţa de executare, prin hotărâre dată cu citarea părţilor, aplică conducătorului autorităţii publice, sau după caz, persoanei obligate, o amendă de 20% din salariul mediu brut pe economie pe zi de întârziere care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalităţi, în condiţiile art. 906 din Codul de procedură civilă".*

Potrivit art. 24 alin. (4) din lege: *„Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii şi de acordare a penalităţilor debitorul, în mod culpabil, nu execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu, instanţa de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului şi suma ce i se va datora lui cu titlu de penalităţi, prin hotărâre dată cu citarea părţilor. Totodată, prin aceeaşi hotărâre, instanţa va stabili, în condiţiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligaţiei".*

Aceste dispoziţii legale speciale se completează cu dispoziţiile art. 906 alin. (6) C.proc.civ. care prevăd că această din urmă hotărâre (încheiere) este executorie. Deci, potrivit acestor dispoziţii legale, prima încheiere (hotărâre) a instanţei de executare are doar un rol preventiv pentru autoritatea publică debitoare, iar cea de-a doua încheiere are rol sancţionator şi este executorie (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 321).

Prin Decizia nr. 12/2018, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept al I.C.C.J a stabilit că: „În interpretarea prevederilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ, cu modificările şi completările ulterioare: termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei ce i se datorează de către debitor cu titlu de penalităţi este termenul de prescripţie a executării silite, de 3 ani, reglementat de art. 706 C.proc.civ., termen care curge de la data executării obligaţiei sau, în caz de neexecutare, de la data expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligaţia; penalităţile stabilite în procent pe zi de întârziere se calculează de la momentul indicat în încheierea pronunţată în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, până la executarea obligaţiei, dar nu mai târziu de momentul expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligaţia în caz de neexecutare; în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, instanţa de judecată poate stabili valoarea obiectului obligaţiei la care se aplică penalităţile de întârziere stabilite în procent pe zi de întârziere, în ipoteza în care instanţa prevăzută la art. 24 alin. (3) din aceeaşi lege nu a stabilit acest lucru".

Potrivit art. 24 alin. (5): *„În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executări civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților".*

Prin Decizia nr. 3/2016, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept al I.C.C.J a stabilit că: „Dispozițiile art. 24 alin. (5) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, introduse prin Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe, se aplică și în ipoteza executării obligațiilor stabilite prin hotărâri judecătorești rămase definitive înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 138/2014".

De principiu, hotărârile judecătorești pronunțate de instanțele de contencios administrativ și fiscal se pun în executare silită potrivit procedurii de drept comun reglementate de Codul de procedură civilă, cu excepția acelor hotărâri a căror executare implică faptul personal al autorităților publice pârâte, care se execută silit potrivit procedurii speciale și derogatorii reglementate de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 ale cărei prevederi sunt perfectibile în această materie (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 10/2016, p. 108).

Art. 25 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ reglementează **instanța de executare**, stabilind că aceasta este, *„potrivit art. 2 alin. (1) lit. ț), instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ*, iar ea *aplică, respectiv, acordă sancțiunea și penalitățile prevăzute la art. 24 alin. (3), fără a fi nevoie de învestirea cu formulă executorie și de încuviințarea executării silite de către executorul judecătoresc".* În doctrină s-a susținut că aceste dispoziții trebuie interpretate în sensul că instanța de executare este **instanța de fond** sau, altfel spus, **prima instanță**, pentru că, în caz contrar, ar însemna ca instanța de recurs, în situația rejudecării fondului cauzei după casare, să devină instanță de executare, ceea ce este inacceptabil. Or, în realitate, textul art. 2 alin. (1) lit. ț) al legii nu a fost pus în concordanță cu textul art. 20 alin. (3) din lege care, din rațiuni de celeritate a procesului, a dat preferință casării cu reținere spre rejudecare în locul casării cu trimitere spre rejudecare (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 336).

Potrivit art. 25 alin. (2) și (3) din lege: *„Cererile prevăzute la art. 24 alin. (3) și (4) se judecă în camera de consiliu, de urgență, și sunt scutite de taxă judiciară de timbru. Procedura prevăzută la art. 200 și 201 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă. Întâmpinarea este obligatorie și se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Instanța poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoștință de conținutul întâmpinării. Hotărârile pronunțate în condițiile art. 24 alin. (3) și (4) sunt supuse numai recursului, în termen de 5 zile de comunicare".*

Cea mai importantă prevedere care permite clarificarea controverselor manifestate de-a lungul timpului în doctrina de drept public, în problema posibilităţii introducerii unei acţiuni în contencios administrativ împotriva *actelor administrative normative*, deja evocată, este consacrată în art. 23 al legii, care priveşte **obligaţia publicării** *hotărârilor judecătoreşti definitive, prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti*, după motivare, *la solicitarea instanţelor*, publicarea fiind scutită *de plata taxelor de publicitate*. În plus, aceste hotărâri sunt calificate expres ca fiind *general obligatorii* şi ca *având putere numai pentru viitor*, asemeni deciziilor Curţii Constituţionale.

Este vorba de caracterul de ordine publică al litigiilor de contencios administrativ care au ca obiect acte administrative normative, fiind pentru prima dată când într-o lege a contenciosului administrativ, în România s-a mers atât de departe încât au fost reglementate expres, efectele *erga omnes* ale hotărârilor judecătoreşti prin care s-au anulat *acte administrative normative* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 676).

Într-un comentariu al Deciziei I.C.C.J. nr. 471/2009, prin care se anulase H.G. nr. 343/2007, act administrativ normativ sunt puse în discuţie efectele unei asemenea hotărâri judecătoreşti faţă de terţi, care ar trebui să se producă tot de la data rămânerii definitive a hotărârii ca şi pentru părţi, acestea neputându-se produce doar de la data publicării şi condiţionat de o asemenea publicare. Aceeaşi decizie prezintă interes şi din perspectiva *controlului de oportunitate* pe care aceasta şi-l asumă, reţinându-se că „judecătorul poate analiza şi elementele de oportunitate a actului administrativ cu caracter normativ când apreciază că acestea întregesc elementele legalităţii, în ideea că scopul legii (interesul public) este întotdeauna un element de legalitate, iar mijloacele pentru atingerea acestui scop sunt aspecte ce ţin de oportunitate" (*C.G. Răchită*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 8/2009, p. 455).

§2. Excepţia de nelegalitate

Potrivit unei definiţii devenită tradiţională, *excepţia de ilegalitate* reprezintă o *apărare* pe care o parte într-un proces o ridică împotriva unui act administrativ pe care îl consideră ca fiind ilegal, act ce are incidenţă în cauza respectivă. Ea poate fi ridicată în orice proces de competenţa instanţelor judecătoreşti şi de orice parte din proces, precum şi din oficiu, de instanţa judecătorească. În cazul *excepţiei de ilegalitate* nu se întâlnesc *termene de prescripţie* sau de *decădere*. Deci, în baza rolului său activ, dacă judecătorul constată că excepţia este întemeiată nu va ţine cont în procesul respectiv de actul administrativ vizat. În doctrină s-a conturat teza potrivit căreia soluţionarea excepţiei de ilegalitate a unui act administrativ nu este necesar să fie prevăzută expres de un text de lege (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 677 şi urm.).

Excepţia de ilegalitate trebuie să prezinte interes pentru soluţionarea cauzei, astfel încât instanţa urmează să hotărască în ce măsură acel act poate fi luat în considerare sau înlăturat de la soluţionarea litigiului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 509 şi urm.).

Dacă această procedură a avut logica ei în perioada de aplicare a Legii nr. 1/1967, în care doar actele administrative individuale puteau fi atacate în instanţă, excepţia de nelegalitate fiind analizată în doctrină, după adoptarea Legii nr. 29/1990, ea ar fi trebuit regândită, în condiţiile în care s-a admis de o parte considerabilă a autorilor de drept administrativ că acţiunea poate fi introdusă şi împotriva *actelor administrative normative*, iar în unele cazuri, poziţia instanţei de contencios administrativ a confirmat această teorie, devenită realitate, prin actuala lege.

Astfel, dacă înainte de decembrie 1989 ridicarea *excepţiei de ilegalitate* viza de regulă *un act administrativ normativ* pe care se întemeia un *act administrativ individual atacat*, după intrarea în vigoare a Legii nr. 29/1990, s-a admis ridicarea *excepţiei de ilegalitate* cu privire la un *act administrativ normativ* ce se afla la baza unui *act administrativ individual* atacat în instanţa de contencios administrativ, dar în acelaşi timp s-a admis că, la rândul său, *actul administrativ normativ considerat ilegal* poate fi atacat pe cale directă, printr-o acţiune în anulare.

Soluţia Legii nr. 554/2004 în privinţa **excepţiei de nelegalitate** (numită *excepţie de ilegalitate* până la consacrarea legală – *n.n.*) a fost una nouă şi originală, inspirată din procedura de ridicare a *excepţiei de neconstituţionalitate*, până la modificarea substanţială introdusă prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă.

În ce priveşte denumirea instituţiei, în doctrină s-a susţinut chiar necesitatea păstrării sintagmei, *„excepţie de ilegalitate"*, noţiune ce s-a impus prin tradiţie doctrinară, jurisprudenţială, de drept comparat şi mai ales prin conţinut. Potrivit Dicţionarului explicativ al limbii române din 1996, se argumentează, noţiunea de *„ilegalitate"* presupune ceva „care nu este în conformitate cu legea, care încalcă legea", ceea ce se leagă de scopul excepţiei, pe când noţiunea de *„nelegalitate"* presupune „ceea ce nu este prevăzut de lege", ducând cu gândul la o omisiune, dar nici nu frizează excepţia (*L. Chiriac*, loc. cit., în Dreptul nr. 11/2009, p. 94).

Principalul element de noutate introdus iniţial prin reglementarea expresă a excepţiei de nelegalitate l-a constituit stabilirea competenţei de soluţionare a acesteia în favoarea instanţei specializate de contencios administrativ, spre deosebire de situaţia anterioară în care soluţionarea excepţiei revenea instanţei sesizate cu fondul litigiului (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 28).

Astfel, în prima sa formă, art. 4 din lege, având ca titlu marginal *„excepţia de nelegalitate"*, s-a referit la *„actul administrativ unilateral"* permiţând ca *obiectul* acesteia să-l constituie fie un *act administrativ normativ*, fie un *act administrativ individual*. Sub aspect procedural a fost stabilită competenţa instanţei de contencios administrativ pentru soluţionarea excepţiei, cu condiţia ca de actul administrativ în discuţie să depindă soluţionarea litigiului pe fond. În cazul în care instanţa în faţa căreia fusese invocată excepţia aprecia că soluţia în litigiu depindea de răspunsul privind *excepţia de nelegalitate*, procesul se suspenda, iar excepţia era trimisă instanţei de contencios administrativ, soluţionarea acesteia respectând cele două grade de jurisdicţie, fond şi recurs. Trimiterea excepţiei de nelegalitate la instanţa specializată,

de contencios administrativ a constituit elementul central al Legii nr. 554/2004, privind reglementarea acestei instituţii, pe lângă consacrarea sa expresă.

Ulterior, prin Legea nr. 262/2007 s-a ajustat substanţial art. 4 din lege, precizându-se expres că obiectul excepţiei de nelegalitate se rezumă la *„actele administrative unilaterale cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestora"*, urmărindu-se astfel combaterea practicii Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a instanţei supreme, orientată constant spre respingerea acţiunilor directe sau a excepţiilor introduse împotriva actelor emise înainte de data de 6 ianuarie 2005, data intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea III-IV/2012, p. 421).

S-a apreciat totodată în doctrina administrativă că acceptarea tezei contrare de către instanţa supremă ar fi dus la încălcarea principiului stabilităţii raporturilor juridice şi a securităţii juridice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 511).

Aceasta a constituit o schimbare fundamentală de optică referitoare la instituţia excepţiei de nelegalitate, care tradiţional a avut în vedere *actele administrative normative*. O asemenea schimbare s-a datorat posibilităţii legale de a ataca *oricând, pe calea unei acţiuni directe*, această categorie de acte administrative (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 30).

Cu toate acestea, unii autori au apreciat că *excepţia de nelegalitate* putea viza în continuare şi actele administrative normative, iar jurisprudenţa instanţei supreme s-a şi pronunţat în acest sens (*G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 11/2007, p. 61).

Alţii autori s-au exprimat în sensul că *excepţia de nelegalitate a unui act administrativ normativ* trebuie privită ca un incident procedural, care va fi rezolvat de instanţa sesizată cu fondul cauzei. Invocarea *excepţiei de nelegalitate* nu este legată de termene şi nici de împrejurarea că actul a dat naştere la anumite efecte juridice, inclusiv de drept civil (*A. Iorgovan, L. Vişan, D.I. Pasăre, Al. Ciobanu*, op. cit., 2008, p. 127 şi urm.).

Nu putem face însă abstracţie de poziţia Curţii Constituţionale în această problemă, care prin Decizia nr. 944/2009, ca şi printr-o altă decizie anterioară, stabilise că *excepţia de nelegalitate* a *actelor administrative normative* nu putea fi ridicată în faţa unei instanţe naţionale.

„În cazul în care excepţia de nelegalitate" viza „un act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a legii" (contenciosului administrativ – *n.n.*), mai preciza expres legiuitorul din 2007 – *„cauzele de nelegalitate"* urmau *„a fi analizate prin raportare la dispoziţiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ"* tocmai pentru evitarea oricărui element de neretroactivitate.

Ulterior, Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă a modificat din nou dispoziţiile art. 4 din Legea nr. 554/2004 de o manieră care, s-a susţinut în doctrină, „se dovedeşte neancorată în realităţile juridice actuale", dar şi „extrem de prejudiciabilă din perspectiva soluţiilor care urmează a fi

pronunţate asupra excepţiilor de nelegalitate" (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea III-IV/2012, p. 426).

În consecinţă, textul legal actualmente în vigoare este următorul: „(1) *Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepţie, din oficiu sau la cererea părţii interesate.* (2) *Instanţa învestită cu fondul litigiului şi în faţa căreia a fost invocată excepţia de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluţionarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunţe asupra excepţiei, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunţa în cauză. În situaţia în care instanţa se pronunţă asupra excepţiei de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul.* (3) *În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanţa în faţa căreia a fost invocată excepţia de nelegalitate va soluţiona cauza, fără a ţine seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.* (4) *Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepţiei de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanţa de contencios administrativ în cadrul acţiunii în anulare, în condiţiile prevăzute de prezenta lege*".

După cum se susţine în doctrină, opţiunile autorilor Legii nr. 76/2012 care au urmărit contracararea jurisprudenţei Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie contrară prevederilor art. 4 în forma modificată prin Legea nr. 262/2007, s-au manifestat sub următoarele aspecte: „sfera excepţiei de nelegalitate a fost legată în mod imperativ şi univoc de actele administrative individuale", *competenţa de soluţionare a excepţiei a fost conferită instanţei în faţa căreia se invocă* (cea mai importantă modificare, în opinia noastră), prevederea privind judecarea excepţiei de nelegalitate potrivit principiului *tempus regit actum* sus-menţionată a fost menţinută, cerinţa citării emitentului a fost eliminată, iar căile de atac au rămas cele de drept comun, aplicabile în materia oricărei excepţii soluţionate prin încheiere interlocutorie sau prin sentinţă asupra fondului (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în A.U.B., Drept, partea III-IV/2012, p. 427).

În textul în vigoare a fost introdusă expres interdicţia controlului actelor administrative normative pe calea excepţiei de nelegalitate cu motivaţia că acestea pot fi controlate sub aspectul legalităţii numai pe calea acţiunii directe în faţa instanţei de contencios administrativ.

Deşi art. 4 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nu prevede în mod expres, se mai apreciază în doctrină, contractele administrative nu fac obiectul excepţiei de nelegalitate, noţiunea de *act administrativ* utilizată nefiind folosită *lato sensu* pentru a include în sfera acestei excepţii şi contractele administrative, asimilate actelor administrative potrivit Legii nr. 554/2004. Pe de-o parte, sintagma utilizată, aceea de *act administrativ cu caracter individual* urmăreşte să sublinieze distincţia faţă de *actul administrativ cu caracter normativ*, care nu poate constitui obiect al excepţiei de nelegalitate, ea delimitându-se totodată şi de sintagma *act administrativ bilateral*, care nu intră în categoria actelor administrative tipice. Pe de altă parte,

legiuitorul organic utilizează sintagma *„indiferent de data emiterii”*, proprie actelor administrative unilaterale și nu contractelor administrative care iau naștere prin încheierea lor între autorități ale administrației publice și particulari (*R.L. Dornean Păunescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 11/2015, p. 150).

Dimpotrivă, un reprezentant al administrației publice locale consideră că, în cazul contractelor administrative, abordarea problemei ar trebui nuanțată. Întrucât contractele administrative sunt acte administrative prin asimilare, trebuie observat că, potrivit art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, la soluționarea litigiilor vizând contractele administrative, *principiul interesului public* este dominant în raport cu *principiul libertății contractuale*. Prin urmare, *partea reglementară a contractelor administrative*, în privința căreia consensualismul contractual nu poate produce efecte juridice, ar putea constitui obiect al excepției de nelegalitate. Practica judiciară, prin mai multe decizii ale Curții de Apel Târgu-Mureș, nepublicate, a confirmat această abordare, instanța invocând din oficiu în recursul pârâtului, Curtea de Conturi a României, excepția de nelegalitate a unor prevederi din anumite contracte administrative încheiate de autoritatea publică contractantă cu unii executanți de lucrări publice, iar după admiterea recursului, a modificat hotărârea instanței de fond (*Á. Egyed*, loc. cit., în Revista de Drept Public, Supliment, 2017, p. 194).

O problemă care se ridică, sub imperiul noii reglementări, privește posibilitatea invocării excepției de nelegalitate și în căile de atac, mai precis în ultima fază procesuală a procesului, apel sau recurs, în condițiile în care prevederea legală se referă la *„instanța învestită cu fondul litigiului”*. Dincolo de problemele de formulare, se apreciază că excepția de nelegalitate și-a menținut caracterul de ordine publică, deci poate fi primită „oricând”, adică în orice etapă procesuală, inclusiv înaintea ultimei instanțe (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea III-IV/2012, p. 430 și urm.).

Această poziție doctrinară a primit ulterior și o confirmare jurisprudențială, Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept hotărând prin Decizia nr. 36/2016 că admite sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, în sensul că, *„Dispozițiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, permit invocarea excepției de nelegalitate a unui act administrativ, direct în recurs”*.

Reamintim totodată că, instanța supremă, Secția de contencios administrativ și fiscal, prin Decizia nr. **1675/2015**, a decis că: „dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004 astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 76/2012, se aplică numai în procesele începute după data de 15 februarie 2013, când a intrat în vigoare noul Cod de procedură civilă, aprobat prin Legea nr. 134/2010” (*I. Rîciu*, op. cit., 2019, p. 26).

Repere bibliografice (Contenciosul administrativ)

Doctrină românească actuală

I. Tratate, cursuri, monografii

Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 479-684.

Antonie Iorgovan, Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză şi explicaţii, Ed. Roata, Bucureşti, 2004.

Antonie Iorgovan, Liliana Vişan, Diana Iuliana Pasăre, Alexandru Ciobanu, Legea contenciosului administrativ – comentată şi adnotată, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008.

Emanuel Albu, Dreptul contenciosului administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008.

Ioan Alexandru, Mihaela Cărăuşan, Sorin Bucur, Drept administrativ, ed. a 3-a revizuită şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 441-522.

Dana Apostol Tofan, Instituţii administrative europene, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 189-234.

Emil Bălan, Instituţii administrative, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 165-192.

Gabriela Victoria Bîrsan, Bogdan Georgescu, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008.

Gabriela Bogasiu, Legea contenciosului administrativ. Comentată şi adnotată, ed. a 4-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018.

Gabriela Bogasiu, Justiţia actului administrativ. O abordare biunivocă, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013.

Dumitru Brezoianu, Drept administrativ român, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 482-533.

Emilia Lucia Cătană, Contenciosul actelor administrative asimilate, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019.

Petronela Cernat, Dreptul subiectiv şi interesul legitim, temeiuri ale acţiunii în contencios administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011.

Lucian Chiriac, Drept administrativ. Activitatea autorităţilor administraţiei publice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 166-179.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Florin Coman Kund, Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar. Partea a II-a, ed. a 3-a, revăzută, actualizată şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 213-252.

Cristian Clipa, Organe şi proceduri administrativ-jurisdicţionale. Introducere în studiul administraţiei publice jurisdicţionalizate, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012.

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Revizuirea Constituţiei României. Explicaţii şi comentarii, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003.

Ion Corbeanu, Drept administrativ, ed. a 2-a revizuită şi completată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, p. 146-188.

Raluca Laura Dornean Păunescu, Excepţia de nelegalitate, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2017.

Dacian-Cosmin Dragoş, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009.

Dacian-Cosmin Dragoş, Procedura contenciosului administrativ, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.

Ioan Dragoman, Actele autorităţilor militare, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003.

Tudor Drăganu, Accesul liber la justiţie, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003.

Tudor Drăganu, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992.

Marian Enache, Modalităţile controlului parlamentar, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014.

Marian Enache, Proceduri parlamentare, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013.

Marian Enache, Democraţia parlamentară, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012.

Marian Enache, Controlul parlamentar, Ed. Polirom, Iaşi, 1998.

Marian Enache, Mihai Constantinescu, Renaşterea parlamentarismului în România, Ed. Polirom, Iaşi, 2001.

Liviu Giurgiu, Cristian Giuseppe Zaharie, Drept administrativ, ed. a 8-a, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2008, p. 348-360, 494-503.

Liviu Giurgiu, Aurel Segărceanu, Cristian Giuseppe Zaharie, Drept administrativ, ed. a 3-a revăzută şi adăugită, Ed. Sylvi, Bucureşti, 2002, p. 371-447.

Constantin Grigoraş, Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014.

Ilie Iovănaş, Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Controlul exercitat asupra activităţii administraţiei publice, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 69-74, 95-171.

Ioan Lazăr, Jurisdicţii administrative în materie financiară, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011.

Corneliu Manda, Drept administrativ, Tratat elementar, ed. a 5-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 436-447, p. 488-545.

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), Constituţia României. Comentariu pe articole, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019.

Alexandru Negoiţă, Drept administrativ, Ed. Sylvi, Bucureşti, 1996, p. 201-281.

Mihai Oroveanu, Tratat de drept administrativ, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998, p. 183-233.

Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 393-516.

Mircea Preda, Drept administrativ. Partea generală, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006, p. 236-270.

Mircea Preda, Benonica Vasilescu, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 282-333.

Valentin Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a III-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 502-683.

Valentin Prisăcaru, Contenciosul administrativ român, ed. a 2-a revăzută şi adăugită de autor, Ed. All Beck, Bucureşti, 1998.

Oliviu Puie, Tratat teoretic şi practic de contencios administrativ, vol. I şi II, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015 şi 2016.

Iuliana Rîciu, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, legislaţie conexă şi jurisprudenţă, ed. a 4-a, revizuită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2019.

Iuliana Rîciu, Procedura contenciosului administrativ. Aspecte teoretice şi repere jurisprudenţiale, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012.

Ioan Santai, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. II, ediţie parţial revizuită, Ed. „Alma Mater", Sibiu, 2011, p. 231-388.

Cătălin-Silviu Săraru, Contenciosul administrativ român, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019.

Cătălin-Silviu Săraru, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 185-209, p. 428-565.

Cătălin-Silviu Săraru, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al deciziilor Curţii Constituţionale 2004-2014, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015.

Camelia Daciana Stoian, Excepţia de nelegalitate a actului administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2017.

Daniel-Dumitru Şerban, Achiziţiile publice. Teoria şi practica jurisdicţiei administrative, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012.

Cristina Titirişcă, Contencios administrativ. Suspendarea actului administrativ. Practică judiciară recentă, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016.

Tudorel Toader, Marieta Safta, Constituţia României. Decizii C.C.R. Hotărâri C.E.D.O. Hotărâri C.J.U.E. Legislaţie conexă, ed. a 3-a, îngrijită şi adnotată, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2019.

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2018.

Anton Trăilescu, Drept administrativ. Partea specială, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 170-227.

Benonica Vasilescu, Drept administrativ, ed. a 3-a, revăzută şi adăugită, Bucureşti, 2017, p. 291-354.

Verginia Vedinaş, Drept administrativ, ed. a 12-a, revăzută şi actualizată, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2020, p. 401-497.

II. Studii, articole (prelegerea VIII)

Dana Apostol Tofan, Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice româneşti. Analiza comparativă cu alte state europene (I), în Studii de Drept Românesc, nr. 3/2009, p. 235-260 şi (II), în Studii de Drept Românesc, nr. 4/2009, p. 351-381.

Emil Bălan, O nouă reglementare a căilor administrative de atac în materie fiscală, în Juridica nr. 6/2001, p. 263-265.

Emilia-Lucia Cătană, Particularităţi ale controlului jurisdicţional exercitat de CJUE asupra tăcerii administraţiei, în Curierul Judiciar nr. 10/2017, p. 573-576.

Tudor Chiuariu, Atribuţiile jurisdicţionale ale birourilor electorale de circumscripţie, potrivit Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, în Curierul Judiciar nr. 4/2008, p. 78-90.

Dan Cimpoeru, Actul jurisdicţional – delimitări conceptuale, în Revista de Drept Public nr. 1/2007, p. 59-70.

Dacian-Cosmin Dragoş, Implicaţiile O.U.G. nr. 13/2001 asupra căilor de contestare a actelor de impunere fiscală şi vamală, în Dreptul nr. 5/2001, p. 51-57.

Constantin Grigoraş, Exercitarea căilor de atac împotriva deciziilor Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor prin raportare la „garanţia de bună-conduită", în Revista de Drept Public nr. 4/2014, p. 81-108.

Ioan Lazăr, Trăsăturile actului administrativ-jurisdicţional în contextul legislaţiei române actuale, în Dreptul nr. 8/2010, p. 182-202.

Ioan Lazăr, Recursul cvasicontencios în materie financiară, în Revista de Drept Public nr. 1/2010, p. 63-77.

Ioan Lazăr, Cu privire la natura juridică a Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, în Dreptul nr. 2/2010, p. 108-116.

Ioan Lazăr, Avantajele jurisdicţiilor administrative în procesul de înfăptuire a justiţiei, cu specială privire şi asupra medierii, în Revista de Drept Public nr. 1/2009, p. 57-66.

Ioan Leş, Studiu comparativ asupra jurisdicţiilor administrative, în Juridica nr. 9-10/2001, p. 377-385.

Mădălin Niculeasa, Ioana Niculeasa, Aspecte teoretice şi practice privind procedura de soluţionare a contestaţiilor formulate împotriva actelor administrative fiscale, în Curierul Judiciar nr. 11-12/2004, p. 187-205.

Sergiu Cătălin Olteanu, Quo Vadis, Curtea Constituţională? Curtea Constituţională confundă controlul de legalitate al actelor administrative cu jurisdicţia administrativă specială, în Revista de Drept Public nr. 4/2010, p. 68-87.

Rodica Narcisa Petrescu, Unele aprecieri privind evoluţia viitoare a controlului administrativ, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Serie Jurisprudentia, nr. 1/1990.

Vasile Pătulea, Discuţie în legătură cu căile de atac împotriva actelor administrative jurisdicţionale, în Dreptul nr. 2/1998, p. 34-36.

Vasile Pătulea, Competenţa de soluţionare a reclamaţiilor împotriva actelor administrative întocmite de organele Ministerului Finanţelor, altele decât cele fiscale, în Dreptul nr. 1/1998, p. 42-44.

Vasile Pătulea, Dificultăţi în interpretarea prevederilor legale referitoare la atacarea în justiţie a actelor administrative, în Dreptul nr. 8/1995, p. 23-30.

Vasile Pătulea, Reflecţii în legătură cu căile procedurale de rezolvare a contestaţiilor împotriva măsurilor dispuse de organele de control financiar de stat, în Dreptul nr. 7/1992, p. 45 şi urm.

Corneliu-Liviu Popescu, Jurisdicţiile administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 5/2004, p. 77-98.

Oliviu Puie, Constituţionalitatea unor jurisdicţii speciale administrative reglementate prin acte normative speciale anterioare revizuirii constituţionale din anul 2003, în Revista de Drept Public nr. 1/2017, p. 83-102.

Oliviu Puie, Neconstituţionalitatea procedurii administrativ-jurisdicţionale reglementate de Legea nr. 101/2016, în Dreptul nr. 10/2016, p. 9-27.

Dan-Rareş Răducanu, Sandra Dinescu, Activitatea jurisdicţională a Consiliului Concurenţei prin prisma jurisprudenţei recente a Curţii Constituţionale, în Curierul Judiciar nr. 12/2009, p. 701-705.

Claudiu Roşu, Adrian Fanu-Moca, Suspendarea efectelor actului administrativ fiscal, în Dreptul nr. 1/2007, p. 121-133.

Daniel-Dumitru Şerban, Explicaţii privind admisibilitatea declinării de competenţă între un organ administrativ-jurisdicţional şi o instanţă de judecată, în Dreptul nr. 8/2010, p. 203-214.

Verginia Vedinaş, Ana Rozalia Lazăr, Consideraţii teoretice şi aspecte practice privind statutul Curţii de Conturi şi actele acesteia, în Juridica nr. 3/2000, p. 111-115.

II. Studii, articole (prelegerea IX)

Dana Apostol Tofan, Statul în faţa instanţei judecătoreşti – rolul dreptului administrativ şi al jurisdicţiei administrative în dezvoltarea dreptului, în A.U.B., Seria Drept, partea I/2010, p. 123-124.

Dana Apostol Tofan, Modificările esenţiale aduse instituţiei contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (I), în Curierul Judiciar nr. 3/2005, p. 90-103.

Dana Apostol Tofan, Modificările esenţiale aduse instituţiei contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (II), în Curierul Judiciar nr. 4/2005, p. 78-91.

Dana Apostol Tofan, Instituţia contenciosului administrativ din perspectiva noii legi în materie, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2005, p. 39-98.

Dana Apostol, Legea contenciosului administrativ, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1991, p. 210-213.

Dana Apostol, Sofia Popescu, Le contentieux administratif en tant qu'instrument de la protection juridique du citoyen, Revue internationale de droit comparé, no. 2/1993, p. 361-372.

Petronela Cernat, Reflectarea dispoziţiilor constituţionale privind instituţia contenciosului administrativ în reglementarea actuală, în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 10-26.

Vlad Constantinesco, Contenciosul administrativ ca instrument de protecţie juridică a cetăţeanului, în Studii de Drept Românesc nr. 4/1993, p. 357-376.

Betinio Diamant, Orientări semnificative în deciziile Consiliului de Stat francez, în realizarea contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2008, p. 153-159.

Tudor Drăganu, Câteva reflecţii pe marginea recentului Proiect de Lege a contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 57-65.

Cristian Ionescu, O analiză constituţională a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/2016, p. 143-159.

Cristian Ionescu, Unele consideraţii pe marginea liberului acces la justiţie consacrat prin art. 21 din Constituţia republicată, în Dreptul nr. 4/2016, p. 99-108.

Antonie Iorgovan, Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la Proiectul Legii contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 84-88.

Antonie Iorgovan, Ioan Vida, Constituţionalizarea contenciosului administrativ român, în Dreptul nr. 5-6/1994, p. 3-16.

Antonie Iorgovan, Ioan Vida, Le contentieux administratif roumain dans la perspective de la Constitution, Revue internationale de droit comparé, no. 2/1993, p. 373-378.

Ilie Iovănaş, Caracteristicile generale ale reglementării contenciosului administrativ, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Serie Jurisprudentia, nr. 1/1991.

Ana Rozalia Lazăr, Consideraţii asupra Proiectului Legii contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 66-83.

Pierre Lemieux, Tribunalele administrative în Canada, în Juridica nr. 7/2000, p. 268-271.

Alexandru Negoiţă, Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/1991, p. 3-13.

Mădălin Niculeasa, Câteva comentarii privind Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 8/2005, p. 37-53.

Mihai Oroveanu, Principii ale contenciosului administrativ român, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1991, p. 205-209.

Oliviu Puie, Principalele modificări şi completări aduse Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prin Legea nr. 262/2007, în Dreptul nr. 2/2008, p. 9-31.

Oliviu Puie, Aspecte controversate privind instituţia contenciosului administrativ reglementată prin Legea nr. 554/2004, în Dreptul nr. 8/2007, p. 141-160.

Oliviu Puie, Aspecte privind instituţia contenciosului administrativ potrivit Constituţiei revizuite şi a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 (I), în Curierul Judiciar nr. 1/2006, p. 82-94.

Oliviu Puie, Aspecte privind instituția contenciosului administrativ potrivit Constituției revizuite și a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 (II), în Curierul Judiciar nr. 5/2006, p. 80-96.

Oliviu Puie, Aspecte privind instituția contenciosului administrativ potrivit Constituției revizuite și a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 (III), în Curierul Judiciar nr. 6/2006, p. 88-118.

Mihaela Popa, Identitatea legislativă a contenciosului administrativ român, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 41-49.

Corneliu-Liviu Popescu, Impredictibilitatea contenciosului constituțional privind contenciosul administrativ (franceză), în A.U.B., Seria Drept, partea IV/2007, p. 62-66.

Corneliu-Liviu Popescu, Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 3/2004, p. 5-20.

Sofia Popescu, Statul de drept și controlul respectării legii de către autoritățile administrative, în Studii de Drept Românesc nr. 2/1993, p. 133-142.

Ioan Santai, Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2004, p. 35-41.

Ioan Santai, Contenciosul administrativ. Trăsături definitorii, în Revista de Drept Public nr. 1/1999, p. 47-52.

Anton Trăilescu, Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 3/2006, p. 110-119.

Verginia Vedinaș, Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Dreptul nr. 5/2005, p. 9-33.

Verginia Vedinaș, Mutații aduse contenciosului administrativ prin Legea de revizuire a Constituției. Privire de ansamblu, în Curierul Judiciar nr. 4/2004, p. 108-118.

Verginia Vedinaș, Liliana Vișan, Diana Iuliana Pasăre, Argumentare juridică europeană în favoarea necesității modificării Legii contenciosului administrativ. Succintă prezentare a Legii nr. 262/2007, în Revista de Drept Public nr. 3/2007, p. 57-78.

Verginia Vedinaș, Rozalia Lazăr, Controlul de constituționalitate al actelor administrative, în Juridica nr. 8/2000, p. 300-303.

II. Studii, articole (prelegerea X)

Emilia Lucia Catană, Omisiunea autorității publice de a acționa în exercitarea competenței legale sau a celei stabilite „din oficiu" – forma atipică a tăcerii administrației, în Dreptul nr. 3/2017, p. 149-157.

Emilia Lucia Catană, Particularități ale nesoluționării în termenul legal a unei cereri. Un comentariu asupra practicii recente a Înaltei Curți de Casație și Justiție, în Analele Universității București, seria Drept 2016, p. 137-142.

Ioan Muraru, Andrei Muraru, Unele exigențe referitoare la art. 21 în perspectiva revizuirii Constituției, în Curierul Judiciar nr. 1/2015, p. 29-33.

Răzvan Nănescu, Interesul în litigiile de contencios administrativ. Dihotomia „interes legitim privat-interes legitim public". Distincția „interes public-interes general", în Curierul Judiciar nr. 9/2016, p. 466-474.

Ovidiu Podaru, Actul civil unilateral vs. Actul administrativ. Reflecții asupra delegării către particulari a exercițiului puterii publice, în Studia Universitatis Babeș-Bolyai, Serie Jurisprudentia, nr. 4/2013 (consultat on line).

Bogdan Papandopol, Gabriel Albu, Aspecte critice pe marginea practicii judiciare neuniforme în materia controlului legalității actelor administrative asimilate, în Dreptul nr. 2/2004, p. 92-102.

Eugen Popa, Discuții în legătură cu intervenția în interes propriu în cazul contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 1/1995, p. 70-71.

Ioan Santai, Condițiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul legii contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/1991, p. 14-21 (și pentru prelegerea XXI).

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Unele reflecții asupra refuzului autorității publice de a rezolva cererile particularilor, în Dreptul nr. 11/2010, p. 154-163.

Iulia Vucmanovici, Înțelesul sintagmei „refuzul nejustificat de a soluționa o cerere" în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 7/2007, p. 138-144.

II. Studii, articole (prelegerea XI)

Viorel Mihai Ciobanu, Termenele prevăzute de art. 5 din Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 1/1992.

Constantin Furtună, Simona Cristea, Considerații teoretice privind sfera de aplicare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și termenele de introducere a acțiunii în contenciosul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 3/2006, p. 66-67.

Dorel Dumitrescu, Situații speciale privind termenul de formulare a plângerii prealabile în cazul actelor administrative cu caracter normativ, în Revista de Drept Public nr. 4/2005, p. 55-59.

Gabriela Cristina Frențiu, Caracterul – obligatoriu sau facultativ – al procedurii prealabile în cazul acțiunilor introduse de prefect, în Dreptul nr. 4/2007, p. 151-159.

Eugen Popa, Noțiunea de autoritate administrativă, în Dreptul nr. 3/1992, p. 31-34.

Emilian-Floria Popescu, Condițiile de validitate pentru actele de autoritate internă ale organelor persoanei juridice de drept privat, în Dreptul nr. 6/2016, p. 47-66.

I. *Corneliu-Liviu Popescu*, II. *Viorel Mihai Ciobanu*, Contencios administrativ. Acțiune directă. Nesesizarea în prealabil a emitentului actului administrativ a cărui anulare se cere prin justiție. Consecințe, în Dreptul nr. 10/1997, p. 101-109.

Mihaela Preda, Unele considerații privind instituțiile de utilitate publică din România, în Curierul Judiciar nr. 11/2012, p. 673-676.

Anton Trăilescu, Discuții privind procedura prealabilă în cazul autorizației de construire, în Dreptul nr. 10/2013, p. 153-162.

II. Studii, articole (prelegerea XII)

Emanuel Albu, Natura şi regimul juridic al decretelor emise de Preşedintele României, în Curierul Judiciar nr. 9/2006, p. 85-95.

Marius Andreescu, Competenţa instanţelor judecătoreşti de a cenzura actele juridice emise cu exces de putere, în Curierul Judiciar nr. 4/2009, p. 216-217.

Dana Apostol Tofan, Excesul de putere în jurisprudenţa administrativă franceză, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1998, p. 135-180.

Alexandru Basarab Şinc, Conţinutul noţiunii de act de gestiune curentă, în Dreptul nr. 2/1993, p. 59-60.

Constantin Furtună, Consideraţii privind atacarea în contencios administrativ a decretului de graţiere, precum şi a decretului de revocare a graţierii emise de Preşedintele României, în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 75-77.

Florin Coman Kund, Instanţa competentă în materie contravenţională în lumina prevederilor noii legi a contenciosului administrativ, în Curierul Judiciar nr. 5/2005, p. 83-93.

Gabriela Cristina Frenţiu, Neconstituţionalitatea art. 5 alin. (2) şi a art. 6 alin. (3) şi (4) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 11/2005, p. 43-54.

Antonie Iorgovan, Regimul juridic al decretelor prezidenţiale şi al răspunderii Preşedintelui României pentru emiterea acestora, în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 53-74.

Antonie Iorgovan, Floarea Şerban, Despre actele de comandament cu caracter militar, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997, p. 41-54.

Costel Niculeanu, Caracterizare, natură juridică şi efectele decretului prezidenţial de graţiere individuală, în Dreptul nr. 1/2007, p. 174-178.

Rodica Narcisa Petrescu, Actele administrative referitoare la siguranţa internă şi externă a statului şi cele cuprinzând măsuri urgente luate pentru înlăturarea unui pericol public, în Dreptul nr. 12/1993, p. 50-53.

Rodica Narcisa Petrescu, Criterii de distingere între actele administrative de autoritate şi actele de gestiune ale statului – implicaţii pe planul contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 10/1992, p. 39-45.

Ioan Poiană, Ioan Lascu, Statul de drept şi starea de necesitate, în Dreptul nr. 10/1999, p. 73-77.

Eugen Popa, Excepţia de la controlul de legalitate exercitat asupra actelor administrative prevăzute de art. 2 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 29/1990, în Dreptul nr. 3/1993, p. 43-63.

Corneliu-Liviu Popescu, Contenciosul administrativ potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 3/2004, p. 5-20.

Corneliu-Liviu Popescu, Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la contenciosul administrativ, potrivit revizuirii constituţionale, în lumina dreptului de acces la o instanţă judecătorească, în Curierul Judiciar nr. 11/2003, p. 100-119.

Oliviu Puie, Discuţii privind constituţionalitatea recursului paralel în materia contenciosului administrativ reglementat prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ şi prin alte acte normative speciale, în Dreptul nr. 11/2006, p. 155-167.

Ioan Santai, Excepţiile de la controlul judecătoresc direct asupra actelor administrative prevăzut de Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 4/1992, p. 45-52.

Viorel Siserman, Starea de asediu şi starea de urgenţă în România, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2002, p. 133-160.

Anton Trăilescu, Controverse în legătură cu controlul judecătoresc special al actelor administrative, în Dreptul nr. 11/2009, p. 121-129.

II. Studii, articole (prelegerea XIII şi XIV)

Emanuel Albu, Jurisprudenţă comentată: Act administrativ. Exercitarea dreptului de apreciere de către autoritatea publică. Controlul judiciar al instanţei de contencios administrativ, I.C.C.J., Decizia nr. 3384/24.06.2010, în Curierul Judiciar nr. 2/2011, p. 91-94.

Emanuel Albu, Jurisprudenţă comentată: Ordonanţă de urgenţă a Guvernului. Cerere adresată instanţei de contencios administrativ pentru anularea acesteia. Problema admisibilităţii unei asemenea acţiuni, I.C.C.J., Decizia nr. 2925/03.06.2010, în Curierul Judiciar nr. 10/2010, p. 574-577.

Emanuel Albu, Jurisprudenţă comentată: Act administrativ pentru contestarea căruia legea prevede o procedură specială. Excepţia de nelegalitate. Inadmisibilitate, I.C.C.J., Decizia nr. 3386/24.06.2010, în Curierul Judiciar nr. 8/2010, p. 448-450.

Emanuel Albu, Jurisprudenţă comentată: Ordonanţă de urgenţă declarată neconstituţională. Consecinţele juridice produse asupra actelor administrative emise în temeiul acesteia, I.C.C.J., Secţia contencios administrativ şi fiscal, Decizia nr. 1714/25.03.2010, în Curierul Judiciar nr. 5/2010, p. 269-271.

Emanuel Albu, Jurisprudenţă comentată: Contract administrativ. Competenţa materială a instanţelor de contencios administrativ. Criterii de stabilire, I.C.C.J., Decizia nr. 3112/04.06.2009, în Curierul Judiciar nr. 10/2009, p. 572-575.

Emanuel Albu, Neconstituţionalitatea Legii nr. 262/2007 pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ, în Curierul Judiciar nr. 9/2007, p. 45-49.

Emanuel Albu, Contracte administrative. Achiziţiile publice şi contenciosul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 1/2007, p. 65-78.

Dana Apostol Tofan, Excluderea decretelor Preşedintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituţională din sfera controlului judecătoresc. Verificarea îndeplinirii condiţiei „înaltei competenţe profesionale" DCC nr. 459/16.09.2014, în Curierul Judiciar nr. 2/2015, p. 88-94.

Dana Apostol Tofan, Accesul la judecător în domeniul urbanismului, în A.U.B., Seria Drept, partea IV/2010, p. 91-95.

Dana Apostol Tofan, Câteva consideraţii privind art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 cu modificările şi completările ulterioare, în A.U.B., Seria Drept, partea IV/2009, p. 108-113.

Dana Apostol Tofan, Unele consideraţii privind excepţia de nelegalitate, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 23-31.

Dana Apostol Tofan, Unele consideraţii cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluţia legislaţiei în domeniu, în A.U.B., Seria Drept, partea II/2006, p. 56-73.

Dana Apostol Tofan, Sfera competenţei judecătorului administrativ, în A.U.B., Seria Drept, supliment, 1999, p. 55-96.

Dana Apostol Tofan, Puterea discreţionară a autorităţilor publice şi necesitatea satisfacerii unui interes public, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2, 1999, p. 61-94.

Iulian Avram, Participarea procurorului la instanţa de contencios administrativ, în Dreptul nr. 7/2005, p. 101-110.

Adriana Bălan, Particularităţi ale regimului juridic al excepţiei de nelegalitate rezultate din jurisprudenţa Curţii de Conturi a României, în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 98-106.

Şerban Beligrădeanu, Instanţa competentă să soluţioneze – în temeiul Legii nr. 29/1990 – recursul împotriva actelor administrativ-jurisdicţionale, în Dreptul nr. 8/1994, p. 34-39.

Gabriela Victoria Bîrsan, Bogdan Georgescu, Excepţia de nelegalitate în reglementarea Legii nr. 554/2004, în Curierul Judiciar nr. 11/2007, p. 57-67.

Gabriela Victoria Bîrsan, Bogdan Georgescu, Scurte consideraţii asupra invocării excepţiei de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual, în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 58-66.

Teodor Bodoaşcă, Opinii privind sintagma „procesele şi cererile" utilizate în Codul de procedură civilă, în Dreptul nr. 9/1998, p. 65-67.

I. *Emil Bolbose-Muscel*, II. *Viorel Mihai Ciobanu*, Discuţii în legătură cu interpretarea art. 16 alin. (2) din Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 2/1997, p. 34-39.

Constantin Bucur, Contestarea actelor emise de către Autoritatea de Supraveghere Financiară în exercitarea atribuţiilor de reglementare, autorizare, supraveghere şi control, în Curierul Judiciar nr. 4/2019, p. 215-218.

Emilia Lucia Cătană, Aspecte teoretice şi jurisprudenţiale privind condiţia îndeplinirii procedurii administrative prealabile în cazul actelor administrative asimilate potrivit Legii nr. 554/2004 şi Legii nr. 101/2016, în Revista de Drept Public Supliment, 2017, p. 174-183.

Emilia Lucia Cătană, Unele aspecte privind aplicabilitatea procedurii ordonanţei de plată în materia contractelor administrative. Privire specială asupra contractelor de achiziţie publică, în Revista de Drept Public nr. 4/2015, p. 81-90.

Petronela Adriana Cernat, Accesul la instanţa de contencios administrativ al organizaţiilor neguvernamentale având ca scop protecţia mediului (I), în Curierul Judiciar nr. 5/2010, p. 272-279.

Petronela Adriana Cernat, Accesul la instanţa de contencios administrativ al organizaţiilor neguvernamentale având ca scop protecţia mediului (II), în Curierul Judiciar nr. 6/2010, p. 335-340.

I. *Mirela Chelaru,* II. *Corneliu-Liviu Popescu*, Modalităţi de executare silită a hotărârilor judecătoreşti de contencios administrativ privind terenurile ce fac obiectul legii fondului funciar, în Dreptul nr. 10-11/1995, p. 68-77.

Lucian Chiriac, Excepţia de nelegalitate, mijloc de verificare a legalităţii unui act administrativ de către instanţa de contencios administrativ, în Dreptul nr. 11/2009, p. 91-120.

Tudor Chiuariu, Excepţia de ilegalitate în dreptul comunitar, în Curierul Judiciar nr. 5/2006, p. 73-79.

Viorel Mihai Ciobanu, Modificările privind competenţa instanţelor judecătoreşti aduse Codului de procedură civilă prin Legea nr. 59/1993, în Dreptul nr. 1/1994, p. 3-13.

Viorel Mihai Ciobanu, Gabriel Boroi, Marian Nicolae, Modificările aduse Codului de procedură civilă prin O.U.G. nr. 138/2000, în Dreptul nr. 1/2001, p. 3-22.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Noile orientări legislative şi jurisprudenţiale privind regimul excepţiei de nelegalitate a actelor administrative, în A.U.B., Seria Drept, partea III-IV/2012, p. 418-432.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Termenul de introducere a acţiunii în anulare în baza art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Curierul Judiciar nr. 6/2006, p. 57-70.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Suspendarea judiciară a executării actelor administrative în baza Legii contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 78-101.

Simona Cristea, Evoluţia jurisprudenţei româneşti în materia dreptului urbanismului, (*în limba franceză*), în A.U.B., Seria Drept, partea III-IV/2012, p. 462-466.

Aurora Damcali, Consideraţii interpretative asupra prevederilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 4/2016, p. 72-87.

Aurora Damcali, Incoerenţe în actul de legiferare: cazul de revizuire prevăzut de art. 21 din Legea nr. 554/2004, în Revista de Drept Public nr. 3/2015, p. 74-80.

Claudia Dăuceanu, Competenţa instanţelor de contencios administrativ de a obliga autorităţile administrative să execute dispoziţiile legale referitoare la emiterea titlurilor de proprietate şi punerea în posesie a proprietarilor, în Dreptul nr. 3/1993, p. 76-79.

Ion Deleanu, Gheorghe Buta, Observaţii cu privire la revizuirea hotărârilor în contencios administrativ, în Dreptul nr. 4/2011, p. 91-109.

Alexandru Dimitriu, Ciprian Popa, Anularea actelor administrative cu caracter normativ. Aspecte practice, în Curierul Judiciar nr. 12/2017, p. 692-695.

Raluca Laura Dornean Păunescu, Discuţii referitoare la unele controverse doctrinare şi jurisprudenţiale privind actele administrative care fac obiectul excepţiei de nelegalitate, în Dreptul nr. 11/2015, p. 147-159.

Raluca Laura Dornean Păunescu, Regimul juridic al excepţiei de nelegalitate în lumina reglementării actuale, în Dreptul nr. 5/2015, p. 89-100.

Dacian-Cosmin Dragoş, Discuţii privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate, în Dreptul nr. 8/2004, p. 108-112.

Dacian-Cosmin Dragoş, Noua reglementare a contenciosului administrativ special în materia achiziţiilor publice, în Dreptul nr. 1/2001, p. 31-43.

Dorel Dumitrescu, Verginica Vlad, Excepţia de nelegalitate, în Revista de Drept Public nr. 4/2006, p. 83-93.

Árpád Egyed, Analiza evoluţiei reglementării şi a consecinţelor juridice ale excepţiei de nelegalitate prevăzută la art. 4 din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, în Revista de Drept Public Supliment 2017, p. 184-197.

Constantin Furtună, Simona Cristea, Consideraţii teoretice privind sfera de aplicare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ şi termenele de introducere a acţiunii în contenciosul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 3/2006, p. 65-67.

Flavia Ghencea, Aspecte teoretice şi practice cu privire la nesoluţionarea în termen a unei cereri adresate autorităţilor administraţiei publice, în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 55-63.

Liviu Giurgiu, Câteva consideraţii referitoare la acţiunea introdusă de autoritatea publică emitentă a actului administrativ, în temeiul dispoziţiilor art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Curierul Judiciar nr. 1/2007, p. 62-67.

Liviu Giurgiu, Evoluţii recente în progresul legislativ de modernizare a administraţiei publice româneşti, cu privire la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2006, p. 4-79.

Liviu Giurgiu, Consideraţii privind excepţia de nelegalitate a actelor administrative în reglementarea instituită prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Curierul Judiciar nr. 2/2005, p. 89-93.

Liviu Giurgiu, Hotărârile pronunţate de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ şi executarea lor. Aspecte din jurisprudenţă, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2004, p. 207-216.

Liviu Giurgiu, Rolul instanţelor judecătoreşti de contencios administrativ în statul de drept, în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 96-103.

Gina Livioara Goga, Unele aspecte privind invocarea excepţiei de nelegalitate, în Revista de Drept Public nr. 4/2017, p. 106-113.

Antonie Iorgovan, Consideraţii teoretice pe marginea unor soluţii ale instanţelor de contencios administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2006, p. 73-87.

Antonie Iorgovan, Ilegalitatea Hotărârii Guvernului nr. 11/1997, în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 12-25.

Antonie Iorgovan, Le contentieux administratif roumain dans la perspective des dispositions de la Constitution, în A.U.B., Seria Drept, 1992.

Niculina Iorgovan, Eugen Iosivoiu, Retragerea autorizaţiei de funcţionare a unei bănci. Situaţii şi limite. Competenţa instanţei de contencios administrativ, în Revista de Drept Public nr. 2/1998, p. 57-67.

Mărioara Isăilă, Eleonora Gheţa, Opinii privind termenul pentru declararea recursului în contencios administrativ, în Curierul Judiciar nr. 4/2006, p. 103-109.

Ioan Lascu, Dreptul procurorului de a intenta acţiuni în contencios administrativ în condiţiile articolului 1 şi articolului 13 alin. (1) din Legea nr. 29/1990, în Dreptul nr. 9/1994, p. 49-52.

Ana Rozalia Lazăr, Reforma justiţiei şi contenciosul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 5/2003, p. 1-14.

Eugenia Marin, Aspecte specifice privind soluţionarea recursului de către Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie în materia contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 4/2015, p. 49-80.

Gabriel Manu, Soluționarea alternativă a litigiilor de contencios administrativ, în Dreptul nr. 5/2020, p. 104-121.

Cosmin Mihăilă, Consideraţii referitoare la posibilitatea instanţei judecătoreşti de a pronunţa o hotărâre care să ţină loc de act administrativ, în Dreptul nr. 3/2010, p. 213-218.

Ştefania Cristina Mirică, Excepţia de nelegalitate. Evoluţia legislativă şi reglementarea actuală, în Revista de Drept Public nr. 4/2017, p. 114-125.

Dan Miron, Consideraţii privitoare la raportul de tutelă administrativă, în Revista de Drept Public nr. 3/2005, p. 126-128.

Alexandru Mitră, Suspendarea executării actelor administrative emise de Autoritatea Naţională de Reglementare în Domeniul Energiei, în Curierul Judiciar nr. 2/2018, p. 94-97.

Alexandru Mitră, Posibilitatea terţului vătămat de a ataca actele administrative emise de Curtea de Conturi a României, în Revista de Drept Public nr. 3/2017, p. 94-102.

Alexandru Mitră, Admisibilitatea cererilor succesive de suspendare a executării actului administrativ. Criterii de stabilire a motivelor noi pentru care s-ar putea suspenda executarea actului din perspectiva pagubei iminente, în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 106-111.

Ioan Muraru, Hotărâri judecătoreşti generatoare de conflicte constituţionale, în Curierul Judiciar nr. 9/2007, p. 39-44.

I. *Alexandru Negoiţă*, II. *Marian Nicolae*, Contencios administrativ. Instituţie de învăţământ superior. Reorganizare. Condiţii. Neîncălcarea ca urmare a reorganizării, a autonomiei universitare. Proprietate publică a statului. Drept de administrare a acesteia. Condiţii de revocare (note), în Dreptul nr. 6/2001, p. 132-144.

Alexandru Negoiţă, Contencios administrativ. Legitimare procesuală pasivă (notă), în Dreptul nr. 3/1997, p. 112-116.

Alexandru Negoiţă, Contencios administrativ. Solicitarea anulării pe cale directă a unei hotărâri a Guvernului. Inadmisibilitate (notă), în Dreptul nr. 1/1997, p. 93-95.

Alexandru Negoiţă, Legea contenciosului administrativ, aspecte de drept procesual, în Dreptul nr. 7-8/1991, p. 12-20.

Vasilica Negruţ, Alexandrina Zaharia, Acţiunea în daune în contencios administrativ, în Curierul Judiciar nr. 1/2003, p. 1-9.

Andreea Diana Papa, Trăsături comune şi specifice excepţiei de nelegalitate şi celei de neconstituţionalitate, în Revista de Drept Public nr. 2/2010, p. 35-43.

Vasile Pătulea, Dificultăţi în interpretarea prevederilor legale referitoare la atacarea în justiţie a actelor administrative, în Dreptul nr. 8/1995, p. 23-31.

Nicolae Pepelea, Discuţii cu privire la neconstituţionalitatea termenului de 30 de zile prevăzut de art. 111 alin. (3) din Legea nr. 69/1991, în Dreptul nr. 11/1996, p. 76-77.

Rodica Narcisa Petrescu, Reflecţii asupra evoluţiei reglementărilor legale referitoare la controlul de legalitate exercitat de prefect, în Curierul Judiciar nr. 7/2008, p. 84-90.

Ovidiu Podaru, Termene în tandem în contenciosul administrativ – între coabitare şi divorţ, în Curierul Judiciar nr. 3/2014, p. 151-158.

Ovidiu Podaru, Despre prescripţie şi pseudo-prescripţie în contenciosul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 4/2014, p. 29-41.

Ovidiu Podaru, Contenciosul administrativ „răsturnat" între retrograd şi vizionar, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Serie Jurisprudentia, nr. 1/2014 (consultat on line).

Ovidiu Podaru, Jurisprudenţă comentată. Executarea hotărârii irevocabile a instanţei de contencios administrativ. Competenţa legată sau discreţionară a autorităţii administrative. Cui îi poate fi aplicată amenda prevăzută de art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. C.A. Cluj, Secţia contencios administrativ şi fiscal, Decizia nr. 6/04.03.2010, în Curierul Judiciar nr. 4/2010, p. 211-218.

Ovidiu Podaru, Florin Şimon, Consideraţii privind posibilitatea atacării cu acţiune directă în contencios administrativ a actelor administrative normative, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Serie Jurisprudentia, nr. 1/2001, p. 18-27.

Eugen Popa, Discuţii în legătură cu intervenţia în interes propriu în cazul contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 1/1995, p. 70-71.

Antoaneta Popescu, Participarea procurorului la judecarea cauzelor de competenţa instanţelor de contencios administrativ, în Dreptul nr. 3/1996, p. 30-37.

Corneliu-Liviu Popescu, Contenciosul administrativ sub cenzura contenciosului constituţional, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 162-176.

Corneliu-Liviu Popescu, Contencios administrativ. Act administrativ. Excepţie de nelegalitate. Recurs. Momentul când începe să curgă termenul de recurs. Citare pentru recurs. Termenul de soluţionare a recursului. Neconstituţionalitate, în Curierul Judiciar nr. 12/2006, p. 15-17.

Corneliu-Liviu Popescu, Tutela exercitată de prefect asupra actelor autorităţilor administrative ale colectivităţilor locale, în lumina Legii nr. 69/1991, republicată în 1996, în Dreptul nr. 8/1996, p. 61-69.

Corneliu-Liviu Popescu, Contencios administrativ. Hotărâre care să ţină loc de act administrativ. Inadmisibilitate (notă), în Dreptul nr. 12/1995, p. 68-72.

Corneliu-Liviu Popescu, Mijloacele procedurale ce pot fi folosite de persoana care a obţinut o hotărâre judecătorească împotriva refuzului comisiilor de aplicare a legii 18/1991 a fondului funciar de a elibera titlul de proprietate şi de punere în posesie, în Dreptul nr. 7/1995, p. 28-33.

Corneliu-Liviu Popescu, Competenţa materială a instanţelor judecătoreşti de a judeca recursurile în materia contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 2/1994, p. 14-20.

Oliviu Puie, Aspecte privitoare la regimul constituţional şi legal al acţiunilor în contencios administrativ exercitate în cazul ordonanţelor sau dispoziţiilor din ordonanţe constatate ca fiind neconstituţionale, în Dreptul nr. 8/2015, p. 105-131.

Oliviu Puie, Aspecte privitoare la exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătoreşti pronunţate în fond de către instanţele de contencios administrativ şi la procedura de executare a hotărârilor judecătoreşti definitive pronunţate de către aceste instanţe în contextul noilor modificări aduse Codului de procedură civilă prin Legea nr. 138/2014, în Dreptul nr. 2/2015, p. 43-62.

Oliviu Puie, Aspecte privitoare la implicaţiile noului Cod de procedură civilă în materia determinării instanţelor de contencios administrativ care soluţionează litigii derivate din acte administrative şi contracte administrative, în Dreptul nr. 10/2014, p. 52-79.

Oliviu Puie, Invocarea excepţiei de nelegalitate asupra actelor administrative fiscale şi procedura de judecată după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, în Curierul Judiciar nr. 9/2014, p. 509-519.

Oliviu Puie, Aspecte privitoare la atacarea în contenciosul administrativ a autorizaţiilor de construire, în Dreptul nr. 12/2011, p. 195-219.

Oliviu Puie, Problematica atacării în contencios administrativ a certificatului de urbanism, a avizelor/acordurilor, precum şi a actelor de reglementare emise în vederea eliberării autorizaţiei de construire de către autorităţile competente pentru protecţia mediului şi gospodărirea apelor, în Dreptul nr. 2/2011, p. 125-146.

Oliviu Puie, Excepţia de nelegalitate în contextul modificărilor aduse Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, prin Legea nr. 262/2007, în Dreptul nr. 10/2008, p. 122-135.

Oliviu Puie, Modificări aduse Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prin Legea nr. 262/2007 în materia procedurii de executare a hotărârilor judecătoreşti, în Dreptul nr. 5/2008, p. 164-170.

Oliviu Puie, Executarea hotărârilor judecătoreşti pronunţate în condiţiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Dreptul nr. 6/2007, p. 115-138.

Oliviu Puie, Titlul executoriu în materia contenciosului administrativ şi obligaţia publicării hotărârilor judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ. Propuneri *de lege ferenda* (I), în Curierul Judiciar nr. 3/2007, p. 92-103.

Oliviu Puie, Titlul executoriu în materia contenciosului administrativ şi obligaţia publicării hotărârilor judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ. Propuneri *de lege ferenda* (II), în Curierul Judiciar nr. 4/2007, p. 126-139.

Oliviu Puie, Excepţia de nelegalitate în lumina dispoziţiilor noii Legi a contenciosului administrativ, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2005, p. 122-128.

Oliviu Puie, Consideraţii privind instituţia tutelei administrative după intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Curierul Judiciar nr. 6/2005, p. 117-129.

Oliviu Puie, Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect asupra actelor administrative ale autorităţilor administraţiei publice locale în contextul Constituţiei revizuite, al Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001 şi al Legii nr. 340/2004 privind instituţia prefectului, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 128-142.

Cristina Gabriela Răchita, Jurisprudenţă comentată: Contencios administrativ. Efecte ale hotărârii judecătoreşti. Terţi: I.C.C.J., Decizia nr. 471/30.01.2009, în Curierul Judiciar nr. 8/2009, p. 454-455.

Iuliana Rîciu, Constantin Furtună, Noi motive de revizuire prevăzute de Legea nr. 262/2007 pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Curierul Judiciar nr. 5/2008, p. 61-63.

Iuliana Rîciu, Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acţiunile introduse la instanţa de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal, în Revista de Drept Public nr. 1/2008, p. 127-152.

Ioan Santai, Implicaţii ale incidenţei legii contenciosului administrativ asupra Statutului funcţionarilor publici, în Dreptul nr. 5/2001, p. 100-109.

Ioan Santai, Noua reglementare a cazurilor speciale de contencios administrativ privind administraţia publică locală, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1996, p. 64-69.

Ioan Santai, Jurisdicţii electorale în domeniul alegerilor locale, în Dreptul nr. 9/1996, p. 19-26.

Ioan Santai, Competenţa instanţelor judecătoreşti referitoare la încălcarea legii în activitatea autorităţilor administraţiei publice, în Dreptul nr. 1/1995, p. 31-38.

Ioan Santai, Cazuri speciale de aplicare a legii contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 4/1993, p. 3-10.

Horaţiu Sasu, Probleme sensibile legate de atacarea unui act administrativ, în Revista de Drept Public nr. 2/2009, p. 103-123.

Nicolae Scutea, Mihaela Popa, Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (I), în Revista de Drept Public nr. 1/2006, p. 56-72.

B.C.U. „M.EMINESCU" IAŞI
ŞTIINŢE ECONOMICE

Nicolae Scutea, Mihaela Popa, Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (II), în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 84-101.

Cătălin-Silviu Săraru, Căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate în contencios administrativ, în Revista de Drept Public nr. 2/2019, p. 57-66.

Cătălin-Silviu Săraru, Considerații despre executarea hotărârilor în contencios administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2019, p. 92-101.

Cătălin-Silviu Săraru, Sunt compatibile procedurile speciale de somație de plată și ordonanța președințială cu litigiile de contencios administrativ având ca obiect contractele administrative?, în Curierul Judiciar nr. 3/2010, p. 153-156.

Carmen Sîrbu, Excepția de nelegalitate. Citarea, ca parte în proces, a emitentului actului administrativ în litigiul care are ca obiect această excepție, în Curierul Judiciar nr. 10/2006, p. 35-38.

Demis-Marius Sparios, Dacian-Cosmin Dragoș, Discuții privitoare la calea de atac a apelului în contencios administrativ, în Dreptul nr. 9/2015, p. 208-220.

Laurențiu Șoneriu, Recursul administrativ prealabil în contextul legislativ actual, în Revista de Drept Public, Supliment 2017, p. 207-216.

Elena Emilia Ștefan, Considerații asupra recursului în materia contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 79-87.

Elena Emilia Ștefan, Participarea Ministerului Public la procesele de contencios administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2014, p. 85-93.

Elena Emilia Ștefan, Contribuția practicii Curții Constituționale la posibila definire a aplicabilității revizuirii în contenciosul administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2013, p. 82-88.

Violeta Ștefănescu, Marius-Andrei Simion, Proiectele cu finanțare europeană: Corecții financiare și reduceri procentuale. Flux căi de atac administrative și judecătorești, în Curierul Judiciar nr. 2/2016, p. 94-102.

Cristina Titirișcă, Suspendarea actului administrativ potrivit art. 14 din Legea nr. 554/2004. Considerații teoretice și repere jurisprudențiale, în Dreptul nr. 9/2016, p. 97-114.

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Unele aspecte privind acțiunea împotriva ordonanțelor Guvernului, în Curierul Judiciar nr. 3/2017, p. 153-155.

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Executarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ, în Dreptul nr. 11/2016, p. 97-108.

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Procedura prealabilă în litigiile privind contractele administrative, în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 69-75.

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Determinarea momentului curgerii termenului pentru promovarea pe cale separată a acțiunii în despăgubiri reglementate prin Legea nr. 554/2004, în Dreptul nr. 8/2015, p. 96-104.

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Unele controverse în domeniul excepției de nelegalitate în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/2011, p. 162-175.

Anton Trăilescu, Discuţii referitoare la neconstituţionalitatea unor dispoziţii ale Legii fondului funciar nr. 18/1991 şi ale Codului de procedură civilă, în Dreptul nr. 1/2008, p. 116-120.

Anton Trăilescu, Excepţia de ilegalitate în contextul legislaţiei actuale, în Dreptul nr. 4/1998, p. 20-23.

Anton Trăilescu, Competenţa instanţelor judecătoreşti în exercitarea controlului de legalitate al actelor de gestiune ale administraţiei publice locale şi pentru soluţionarea litigiilor născute din încheierea şi executarea acestora, în Dreptul nr. 8/1997, p. 39-46.

Anton Trăilescu, Controlul legalităţii titlurilor de proprietate emise în temeiul legii 18/1991, în Dreptul nr. 2/1996, p. 73.

Mircea Ursuţa, Consideraţii cu privire la modificările aduse procedurii contenciosului administrativ prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă, în Curierul Judiciar nr. 6/2012, p. 350-356.

Verginia Vedinaş, Câteva consideraţii referitoare la calitatea procesuală pasivă a autorităţilor şi instituţiilor publice în litigiile izvorâte din aplicarea Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public, în Dreptul nr. 11/2013, p. 54-61.

Verginia Vedinaş, Aspecte teoretice şi practice privind competenţa materială a instanţelor judecătoreşti în soluţionarea litigiilor rezultate din activitatea Curţii de Conturi, în Dreptul nr. 5/2012, p. 64-86.

Liliana Vişan, Diana Iuliana Pasăre, Principiul celerităţii – constantă a sistemului juridic european; reflectarea sa în Legea contenciosului administrativ din România, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 141-154.

Iulia Vucmanovici, Discuţii cu privire la obiectul excepţiei de nelegalitate, analizat prin prisma modificărilor legislative aduse Legii contenciosului administrativ prin Legea nr. 262/2007, în Dreptul nr. 1/2008, p. 121-131.

Iulia Vucmanovici, Înţelesul sintagmei „refuzul nejustificat de a soluţiona o cerere" în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 7/2007, p. 138-144.

Doctrină românească postbelică

I. Tratate, cursuri, monografii

Mircea Anghene, Elemente de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 180-219 (supravegherea şi controlul legalităţii actelor administraţiei de stat).

Tudor Drăganu, Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, Ed. Dacia, Cluj, 1970.

Tudor Drăganu, Actele de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 248-276.

Romulus Ionescu, Drept administrativ, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 322-351. p. 357-389.

Ilie Iovănaş, Dreptul administrativ şi elemente ale ştiinţei administraţiei, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, p. 272-309.

Valentina Gilescu, Actele administrative cu caracter jurisdicţional, teză de doctorat, Facultatea de Drept, Universitatea Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca, 1978.

Antonie Iorgovan, Ion Moraru, Dorel Mustăţea, Legalitatea actelor administrative, Ed. Politică, Bucureşti, 1985, p. 95-122, p. 195-229.

Valentin Prisăcaru, Jurisdicţiile speciale în Republica Socialistă România, Ed. Academiei, Bucureşti, 1974.

V.Gh. Tarhon, Răspunderea patrimonială a organelor administraţiei de stat şi controlul jurisdicţional indirect al legalităţii actelor administrative, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1967, p. 7-15, p. 47-66, 113-224.

II. Studii, articole (prelegerea VIII)

Ioan Alexandru, Teze şi propuneri referitoare la controlul activităţii organelor administraţiei de stat, în Revista Română de Drept nr. 11/1978, p. 3-8.

Mircea Anghene, Organele administrative cu activitate jurisdicţională în R.S.R., în Studii şi Cercetări Juridice nr. 4/1969, p. 639-649.

Mircea Anghene, Controlul administraţiei exercitat pe cale ierarhică şi recursul ierarhic, în Justiţia Nouă nr. 6/1965, p. 42-44.

Mircea Anghene, Actele administrative cu caracter jurisdicţional şi căile pe care pot fi atacate, în Justiţia Nouă nr. 6/1962, p. 3-20.

Vasile Gherghinescu, Inspectoratele şi inspecţiile de stat, mijloc de asigurare a legalităţii, în Revista Română de Drept nr. 1/1967, p. 9-18.

II. Studii, articole (prelegerea IX)

Mircea Anghene, Curtea Superioară a Republicii Populare Polone, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 2/1983, p. 150-154.

Andrei Balogh, Câteva probleme privind aplicarea Legii nr. 1/1967, în Revista Română de Drept nr. 1/1969, p. 79-87.

Tudor Drăganu, Ilie Iovănaş, Capacitatea procesuală în cauzele privind atacarea actelor administrative ilegale, în Revista Română de Drept nr. 8/1972, p. 52-59.

Romulus Ionescu, Controlul exercitat de instanţele judecătoreşti pe cale principală asupra actelor administrative, în A.U.B., Seria Ştiinţe juridice, 1968, p. 35-46.

Mircea Lepădătescu, Judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămaţi în drepturile lor prin acte administrative ilegale, o nouă garanţie a exercitării depline a drepturilor cetăţenilor, în Revista Română de Drept nr. 8/1967, p. 13-15.

II. Studii, articole (prelegerea X)

Ioan Deleanu, În legătură cu condiţiile admisibilităţii controlului judecătoresc asupra legalităţii actelor administrative, în Revista Română de Drept nr. 8/1973, p. 40-46.

Ioan Lascu, Refuzul nejustificat al organului administrativ de a satisface o cerere privitoare la un drept în înţelesul Legii nr. 1/1967, în Revista Română de Drept nr. 5/1981, p. 25-27.

Teodor Mandrea, Cenzurarea de către organele judecătoreşti a nerezolvării cererilor ce urmează a fi folosite în cadrul unei proceduri jurisdicţionale, în Revista Română de Drept nr. 10/1968, p. 92-95.

Ioan Santai, Rolul avizelor în cadrul litigiilor având ca obiect controlul judecătoresc al legalităţii actelor şi faptelor administrative, în Revista Română de Drept nr. 7/1983, p. 8-12.

II. Studii, articole (prelegerea XI)

Radu Gherghinescu, Procedura prealabilă obligatorie la organul administrativ care a emis actul ilegal, în Revista Română de Drept nr. 4/1969, p. 86-90.

II. Studii, articole (prelegerea XIV)

Mircea Anghene, Controlul judiciar al actelor administrative exercitat pe cale indirectă, în Justiţia Nouă nr. 11/1963, p. 9-13.

Dan Ciobanu, Cu privire la condiţiile în care este posibilă ridicarea excepţiei de ilegalitate în faţa organelor de jurisdicţie, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 3/1962, p. 548.

Ioan Deleanu, În legătură cu condiţiile admisibilităţii controlului judecătoresc asupra legalităţii actelor administrative, în Revista Română de Drept nr. 8/1973, p. 40-46.

Tudor Drăganu, Ilie Iovănaş, Capacitatea procesuală în cauzele privind atacarea actelor administrative ilegale, în Revista Română de Drept nr. 8/1972, p. 52-59.

Alexandru Negoiţă, Aspecte din practica judiciară în legătură cu controlul legalităţii actelor administrative, în Revista Română de Drept nr. 2/1971, p. 118-123.

Alexandru Negoiţă, Dreptul de apreciere a organului administraţiei de stat cu privire la controlul judecătoresc asupra actelor administrative, în Revista Română de Drept nr. 8/1970, p. 97-103.

Ilarion Olan, Controlul legalităţii actelor administrative de către instanţele judecătoreşti, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 3/1979, p. 275-279.

Traian Ionaşcu, Eugen Barasch, Excepţia de ilegalitate, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 3/1968, p. 349-362.

Ilie Merlescu, Reglementarea controlului legalităţii actelor administrative, exercitat de tribunale pe cale de excepţie, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 1/1968, p. 71-76.

I. *Ioan Santai,* II. *Viorel Mihai Ciobanu*, Poziţia procurorului în litigiile întemeiate pe Legea nr. 1/1967, în Revista Română de Drept nr. 10/1984, p. 27-41.

Gheorghe Uglean, Instanţele competente a se pronunţa pe cale de excepţie asupra legalităţii actelor administrative, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 3/1980, p. 259-262.

Ion Vântu, Cu privire la controlul legalităţii actelor administrative, exercitat de tribunale pe cale de excepţie, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 1/1968, p. 77-88.

Savelly Zilberstein, Părţile în acţiunile întemeiate pe dispoziţiile din Legea nr. 1/1967, cu privire specială la poziţia procesuală a funcţionarului care poartă

răspunderea actului administrativ ilegal, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 4/1968, p. 574-577.

Doctrină românească interbelică

I. Tratate, cursuri, monografii

Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ. Principii generale, vol. I, ed. a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 394 şi urm., p. 427 şi urm., p. 438 şi urm. (contencios în anulare şi contencios de plină jurisdicţie); p. 456 şi urm. (drept şi interes); p. 483-514 (teoria actelor de guvernământ), p. 515-520 (actele de comandament cu caracter militar).

Paul Negulescu, Le contentieux des actes administratifs en Roumanie, Paris, V. Giard et E. Brière, 1910.

Victor Onişor, Tratat de drept administrativ român, Cluj, 1923, p. 167-182.

Constantin Rarincescu, Contenciosul administrativ român, ed. a II-a, Ed. „Universală Alcalay" Co., Bucureşti, 1937.

Constantin G. Rarincescu, Decretele-legi şi dreptul de necesitate. Studiu de drept public comparat, „Tipografiile Române Unite", 1924.

Erast Diti Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 496-512 (actele de guvernământ şi actele de comandament cu caracter militar) p. 512-517, p. 547-621.

Anibal Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", S.A. Bucureşti, 1929, p. 405-434, p. 441-451.

Anibal Teodorescu, O nouă concepţiune a Actelor de Guvernământ. Teoria legalităţii, Tipografia „Anuarul general", Bucureşti, 1910.

Marin Văraru, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec&Co, Societate Anonimă, Bucureşti, 1928, p. 188-190, p. 199-209, p. 222-235.

II. Studii, articole

G.D. Dumitrescu, Actele administrative de autoritate şi actele administrative jurisdicţionale, în Pandectele Române, I, 1934.

Romulus Ionescu, Suspendarea provizorie a executării actelor administrative de autoritate, atacate conform Legii contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/1937, p. 343-383.

Paul Negulescu, Suspendarea provizorie a executării actelor administrative de autoritate atacate în instanţa de contencios, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1937, p. 144-161.

Paul Negulescu, Tăcerea administraţiunii socotită drept act administrativ, Pandectele săptămânale, 1934, p. 131-142.

Constantin Rarincescu, Teoria recursului paralel, Pandectele Săptămânale, 1939, p. 793 şi urm.

Domeniul public

Prelegerea XV
Apariţia şi dezvoltarea teoriei domeniului public

§1. Evoluţia doctrinei cu privire la teoria domeniului public

Din toate timpurile, s-a simţit necesitatea de a se scoate de sub incidenţa regulilor dreptului privat o categorie de bunuri, care fiind destinate folosinţei întregii colectivităţi, urmau să fie conduse de reguli speciale.

Aceste bunuri considerate de mai mare importanţă pentru interesele sociale au fost supuse în timp unor restricţii, pentru a nu fi deturnate de la scopurile pe care le serveau, formând **domeniul public** (*M. Anghene*, op. cit., 1943, p. 9).

Noţiunea de domeniu îşi are originea în cuvântul latin *„dominium"*, care înseamnă *stăpânire*, *proprietate*, în timp ce *„dominus"* înseamnă *proprietar* (*V. Vedinaş*, *Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 6; *L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 190).

În doctrina administrativă s-a admis unanim că **bunurilor din domeniul public** li se aplică un *regim juridic exorbitant*, *derogatoriu de la dreptul comun* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 125).

Raţiunea care justifică necesitatea existenţei unor reglementări specifice, derogatorii de la dreptul comun, în materia acestor bunuri este reprezentată de *interesul public*, *general*, pe care administraţia are misiunea de a-l înfăptui (*E. Bălan*, op. cit., 2007, p. 3).

De regulă, asemenea bunuri fiind puse în valoare prin *prestarea unui serviciu public*, doctrina a legat studiul acestei instituţii de **teoria serviciului public**, teorie fără de care dreptul administrativ nici nu poate fi conceput (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 125, nota 1).

Dintr-o asemenea perspectivă, nu putem fi de acord cu opinia potrivit căreia justificarea studierii unei asemenea teme la *dreptul administrativ*, „chiar şi numai în parametrii ei cei mai generali (ea fiind studiată mai în detaliu la dreptul civil, ca instituţie de bază a acestei ramuri de drept)" se datorează faptului că *„proprietatea publică* şi *proprietatea privată* constituie fundamentul material de afirmare şi realizare a personalităţii de drept public, dar şi de drept privat, a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale" (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 217).

În realitate este vorba despre o *instituţie tradiţională a dreptului administrativ*, de o mare complexitate, cu un anume grad de dificultate în înţelegere şi interpretare, aflată în mod tradiţional în divergenţă între civilişti şi administrativişti, din cauza unei legislaţii inadecvate şi unei jurisprudenţe contradictorii. Reglementarea în actualul Cod civil a *regimului juridic aplicabil proprietăţii publice* şi implicit a

instituției domeniului public nu a reușit clarificarea controverselor existente. Codul administrativ adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019 consacră în Partea a V-a o serie de *reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale*, complementare dispozițiilor Codului civil în materie, reușind însă să rezolve, doar în parte, diversitatea de probleme existente în practica administrativă, generatoare de jurisprudență.

Un loc aparte în cercetarea **domeniului public** îl ocupă *doctrina franceză* din a doua jumătate a secolului trecut, doctrină care a influențat în cea mai mare măsură doctrina românească în această materie și deci pe autorii români (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 123, nota 1).

Aproape toți autorii români de drept administrativ care s-au ocupat de **domeniul public** în perioada interbelică și după 1990 și-au început prezentarea cu o sinteză mai restrânsă sau mai cuprinzătoare a evoluției sub aspect doctrinar și legislativ a acestei instituții devenită tradițională în sistemul de drept romano-germanic.

Stabilirea efectivă a bunurilor care urmează să alcătuiască **domeniul public** a întâmpinat în timp numeroase dificultăți, iar prezentarea pe scurt a istoricului acestei instituții va permite cunoașterea și înțelegerea unora dintre acestea.

De-a lungul vremii, doctrina juridică privind **domeniul public** a încercat să răspundă unor probleme precum: stabilirea **naturii juridice** a dreptului exercitat asupra bunurilor care-l compun și implicit a **titularului** acestui drept, stabilirea **sferei de cuprindere** a domeniului public și a **caracteristicilor regimului inalienabilității bunurilor** aparținând domeniului public.

Față de opiniile exprimate în doctrină, se poate face următoarea periodizare a evoluției teoriilor cu privire la **domeniul public**: *noțiunea de domeniu public la romani*; *noțiunea de domeniu public în vechiul drept francez*; *concepția asupra domeniului public promovată de Revoluția franceză din 1789*; *noțiunea de domeniu public în spiritul Codului civil francez*; *concepția nouă a doctrinei de la sfârșitul secolului al XIX-lea*; *noțiunea de domeniu public în doctrina din perioada interbelică; doctrina occidentală actuală cu privire la domeniul public* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 128).

În **dreptul roman**, bunurile se clasificau în: **bunuri aflate în patrimoniu** (*res in patrimonio*) și **bunuri aflate în afara patrimoniului** (*res extra patrimonium*), după cum ele puteau sau nu să se afle în proprietatea unei persoane private, **patrimoniul** constituind totalitatea bunurilor, a drepturilor și a datoriilor unei persoane, susceptibile de a fi evaluate în bani (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 217).

Astfel, s-a constituit treptat categoria *bunurilor care nu erau susceptibile de apropriere privată* (*res extra patrimonium*) și, deci, nu puteau aparține cuiva sau categoria **bunurilor care formau domeniul public**, în sensul actual al termenului (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 129).

Autorii moderni fac de regulă următoarea clasificare a **bunurilor aflate în afara patrimoniului:** *res communes* (țărmurile mării), *res publicae* (porturile și fluviile), *res universitatis* (bunurile ce aparțineau unei colectivități, ca teatrele, parcurile, pie-

ţele publice etc.) şi *res divini iuris*, la rândul lor împărţite în *bunuri sacre* şi bunuri *religioase* (bunurile consacrate divinităţii, mormintele şi zidurile oraşelor).

Aceste bunuri nu puteau fi înstrăinate şi nici prescrise, ci doar concesionate în schimbul unei redevenţe sau, mai precis, a unui impozit, denumit *rectigalium publicum*, la fel ca bunurile domeniului public modern. Această concesiune nu dădea concesionarului un drept de proprietate sau un drept de servitute şi niciun alt drept real, întrucât ea era precară şi revocabilă, fiind guvernată numai de principiile dreptului public (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 116).

Toate aceste bunuri se considera că *sunt afectate uzului publicului*, fie că profitau tuturor prin efectul unei folosinţe directe şi imediate (ca de exemplu, pieţele publice), fie că erau utilizate ca o consecinţă a destinaţiei lor (ca de exemplu, fortăreţele).

Alături de aceste bunuri se aflau cele care constituiau pentru poporul roman o sursă de venituri, numite *res publicae in pecunia populi*, în compunerea cărora intra şi *ager publicus*, pământurile cucerite de la duşmani sau ceea ce astăzi numim *domeniul privat al statului*, întrucât ele se închiriau sau se vindeau cetăţenilor particulari potrivit dreptului privat (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 116).

În **vechiul drept francez**, în perioada monarhiilor absolute, **domeniul public** nu putea fi conceput separat de domeniul privat al monarhului, ambele fiind posedate şi făcând parte din proprietatea suveranului, în virtutea suveranităţii sale, exercitată de un regim de drept regalian.

Astfel, în Franţa, înainte de Revoluţie, ambele domenii se confundau, formând domeniul Coroanei. Sub regii franci, **domeniul public** a fost considerat proprietatea privată a Regelui, care rămânea să dispună liber de bunurile ce-l alcătuiau. Regele era învestit nu doar cu un drept de pază şi supraveghere, ci avea proprietatea dependinţelor domeniului public.

Ca o contrapondere a omnipotenţei regale, a apărut principiul **inalienabilităţii domeniului public**, regula fiind consacrată efectiv prin Ordonanţa (sau Edictul) de la Moulin, din februarie 1566, din timpul lui Carol al IX-lea.

Consacrarea principiului inalienabilităţii a reprezentat o măsură de protecţie pentru conservarea şi protejarea patrimoniului acestora.

Bunurile regilor erau astfel caracterizate oarecum de *inalienabilitate*, dar pe motivul că făceau parte din Domeniul Coroanei, în ideea de Stat, şi nu pentru motivul că foloseau tuturor, regele, teoretic, devenind doar administratorul legal al acestui domeniu (*M. Anghene*, op. cit., 1943, p. 12; *M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 449).

Această Ordonanţă a fost calificată totuşi de mulţi autori francezi ca fiind o *lege sacrosantă*, dată de rege pentru el însuşi, ce concretiza tendinţa instinctivă a monarhilor de a se recunoaşte proprietari, motiv pentru care majoritatea autorilor a fost favorabilă tezei *dreptului de proprietate* al regilor asupra bunurilor ce au aparţinut Domeniului Coroanei şi doar o minoritate a susţinut teza unui *drept de administrare* al regelui (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 130 şi urm.).

Ca urmare a Revoluţiei franceze din 1789, Regele a fost deposedat de domeniul său, naţiunea franceză fiind declarată adevărată proprietară a domeniului public.

Deşi aparent noile reglementări erau menite să dea satisfacţie poporului francez, proclamând calitatea de proprietar a naţiunii asupra „domeniului" nou-creat, efectele nu au fost de natură a servi interesul general. Patrimoniul naţional a fost într-o bună măsură devalizat, iar în urma acestor reglementări a apărut o nouă clasă de „îmbogăţiţi", formată din cei care au ştiut să profite de înlăturarea barierei inalienabilităţii, ca urmare a cumpărării bunurilor din fostul domeniu al Coroanei, vândute din raţiuni financiare (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea IV/2009, p. 27).

Problema *domeniului public* a reprezentat una din primele probleme evocate de Adunarea revoluţionarilor, motiv pentru care, în octombrie 1789, a fost înfiinţat un *Comitet al domeniului*, lucrările sale având ca finalitate elaborarea unui *Cod domenial* (*V. Vedinaş, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 42).

Astfel, **Legea din noiembrie 1790** din Franţa, intitulată **Codul domenial**, pe de-o parte, a trecut proprietatea asupra domeniului public de la rege la naţiune, iar pe de altă parte, a trecut în domeniul naţional toate proprietăţile producătoare de venituri, alături de bunurile afectate folosinţei tuturor (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 131).

Domeniul naţional forma, deci, o unitate, faţă de care distincţia în *domeniu public* şi *domeniu privat* nu mai prezenta relevanţă.

Codul domenial francez a introdus importante schimbări în concepţia asupra domenialităţii, schimbări ce au influenţat atât reglementările ulterioare în materie, cât mai ales *teoria asupra domeniului public* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 132).

În ce priveşte **Codul civil francez**, veritabilă sursă de inspiraţie pentru vechiul **Cod civil român din 1864**, redactorii acestuia au fost mai puţin precişi decât legiuitorul revoluţionar de la 1790, deoarece au evitat să dea o definiţie şi să realizeze o enumerare exhaustivă a bunurilor domeniului public. Totodată, dispoziţiile Codului civil francez nu stabilesc cu precizie *cui aparţin* aceste bunuri (naţiunii sau statului), ele fiind influenţate de teoriile de la începutul secolului al XIX-lea, potrivit cărora *statul este o persoană juridică distinctă de naţiune* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 133).

Codul civil francez, preluând pe fond, principiile Codului domenial din 1790, nu face nicio distincţie între *domeniul public* şi *domeniul privat*. În fapt referindu-se la „domeniul public", legiuitorul francez a avut în vedere toate bunurile aparţinând statului sau celorlalte autorităţi publice, nu doar bunurile afectate uzului general, direct sau indirect (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea IV/2009, p. 30).

Singura diferenţiere pe care Codul civil francez o realiza era între aşa-zisul *„domeniu al naţiunii"* (denumit impropriu *„domeniu public"*) şi *bunurile private* care aparţineau particularilor. Din moment ce bunurile din „domeniul public" erau considerate nesusceptibile de apropriere privată, adică inalienabile şi imprescriptibile, textele din Cod au condus la teza unui domeniu public limitat la bunurile rezervate uzului tuturor. Aceeaşi teorie a fost preluată şi în Codul civil român din 1864 (*Al.-S. Ciobanu*, op. cit., 2015, p. 145).

Teoria domeniului public reprezintă până la urmă rezultatul disputelor din doctrină, primul autor care a reluat delimitarea între *domeniul public* şi *domeniul privat*

din dreptul roman fiind Victor Proudhon, autor francez, care prin tratatul său din 1833, consacrat domeniului public, demonstrează *continuitatea instituţiilor clasice din dreptul public roman*, punând bazele unei **noi concepţii în materie, dominantă la finele secolului al XIX-lea**, valabilă în mare parte şi în prezent.

Punctul de pornire al poziţiei fundamentate de acest autor a fost constatarea faptului că printre bunurile aparţinând persoanelor administrative se pot distinge două categorii: *bunuri pe care acestea nu le posedă decât ca o sursă de venituri* (o casă, o moşie) şi *bunuri care servesc publicului fie direct, fie prin intermediul unui serviciu public* (un drum, o biserică). În timp ce prima categorie trebuia privită ca o *proprietate particulară*, cea de-a doua categorie *trebuia protejată*, astfel ca nici cea mai mică porţiune să nu fie îndepărtată destinaţiei utilităţii publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 136).

Astfel, în opinia acestui autor francez, noţiunea de **domeniu public** prezenta trei semnificaţii: *domeniul suveranităţii*, *domeniul public* şi *domeniul privat*, fiecare evocând realităţi juridice diferite. *Domeniul suveranităţii* consta în puterea suverană stabilită pentru guvernarea statului. *Domeniul public* consta în puterea special însărcinată să conducă şi să administreze lucrurile care sunt aservite, prin lege, folosinţei tuturor şi a căror proprietate nu aparţine nimănui. *Domeniul privat* consta în puterea pe care o au toţi indivizii de a folosi şi dispune ca stăpâni de bunurile lor, în conformitate cu legea. Astfel, **domeniul privat** sau *domeniul proprietăţii* este un *domeniu de profit* pentru cel căruia aparţine, în timp ce **domeniul public** este pentru stat doar un *domeniu de protecţie* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 135 şi urm.).

În opinia unui autor, distincţia făcută de Proudhon e considerată simplistă, aproape rudimentară, existând unele lucruri care prin natura lor sunt afară din comerţ (drumuri, fluvii etc.), totalitatea lor formând domeniul public, iar restul formând domeniul privat (...). Veritabila extensie a domeniului public va avea loc în secolul XX, odată cu dezvoltarea fără precedent a serviciilor publice (*O. Podaru*, op. cit., 2019, p. 3).

În consecinţă, o diferenţă majoră a inalienabilităţii susţinută de juriştii secolului al XIX-lea faţă de cea care fusese stabilită prin Edictul de la Moulins, a constat în faptul că prima nu mai avea ca obiectiv protejarea tuturor bunurilor statului, fiind excluse din sfera de aplicare a acestui principiu, bunurile *„producătoare de venituri"*, grupate în aşa-numitul *„domeniu privat"* (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea IV/2009, p. 33).

Referitor la *inalienabilitatea domeniului public*, lui Proudhon îi revine meritul de a fi subliniat **relativitatea** acestui principiu, considerând că el se aplică atât timp cât durează serviciul public căruia îi este consacrat bunul domeniului public respectiv (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 136).

Inalienabilitatea domeniului public nu poate fi absolută, deoarece ea provine din „ordinea civilă", care se poate schimba.

Particularităţile regimului domenial, având drept corolar *principiul inalienabilităţii* se raportează la „afectaţiunea" specială a bunurilor care compun domeniul

public, iar gradul de extensie a regimului domenial asupra patrimoniului autorităţilor publice este determinat, la rândul său, tocmai de această menire aparte. Din acest punct de vedere se poate spune că regimul domenial, în ansamblul său, respectiv *principiul inalienabilităţii*, în special au fost concepute tocmai pentru a veni în sprijinul serviciului public, a necesităţii sociale pe care bunurile din domeniul public trebuie să o deservească (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 3/2009, p. 20).

În Franţa, **pe baza legilor de organizare din anii 1850 şi 1864**, domeniul public se împărţea în *domeniu public al Statului*, *domeniu public al judeţelor* şi *domeniu public al comunelor* şi era administrat potrivit legilor şi regulamentelor de necesitate socială şi ordine publică, naţiunea franceză nepăstrând decât nuda proprietate.

§2. Cele patru teorii ale doctrinei interbelice

Spre sfârşitul secolului al XIX-lea şi în prima jumătate a secolului XX, doctrina franceză, dar şi cea românească au fost preocupate îndeosebi de stabilirea cât mai precisă a *criteriilor de delimitare a bunurilor aparţinând domeniului public* şi implicit a *dreptului pe care statul prin autorităţile sale îl exercită asupra acestora.*

Pe baza acestor criterii, în **doctrina interbelică** au fost identificate patru teze fundamentale, susţinute deopotrivă de autori francezi şi români, specialişti în drept civil sau în drept administrativ (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 137 şi urm.).

Într-o primă teorie, susţinută atât de specialişti în drept public, cât şi de specialişti în drept privat, a fost avut în vedere ca bază a delimitării criteriul **afectării acestor bunuri uzului public**, considerându-se că *din domeniul public fac parte bunurile afectate folosinţei tuturor* şi *asupra cărora administraţia nu are un drept de proprietate.* Este motivul pentru care această teorie se regăseşte în doctrină sub denumirea de **„teoria folosinţei generale şi a inexistenţei unui drept de proprietate"**.

O asemenea teorie a fost criticată de susţinătorii altor opinii, pe de-o parte, ca fiind prea restrictivă, deoarece nu are în vedere şi bunuri care au o altă destinaţie, dar care fac parte din domeniul public, precum, cazărmile, armamentul militar sau fortăreţele, iar pe de altă parte, pentru faptul că s-ar fi bazat pe ideea de neconceput că asupra bunurilor din domeniul public, administraţia nu are un drept de proprietate (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 138).

În doctrina administrativă clasică, această teorie a avut în vedere îndeosebi *terenurile*, susţinându-se că singurele lucruri care prin natura sau destinaţia lor exced regulilor dreptului civil, sunt *porţiuni de teritorii, afectate folosinţei publicului şi nesusceptibile de a fi în proprietatea cuiva.* În această situaţie se aflau: drumurile, pieţele, căile ferate (*domeniul terestru*); fluviile, râurile navigabile şi flotabile (*domeniul fluvial*); ţărmurile mării, porturile naturale şi artificiale (*domeniul maritim*). Ceea ce interesa era stabilirea acelor părţi din domeniu care erau atât de diferite de bunurile care aparţineau particularilor, încât se impunea o reglementare specială.

Astfel, dacă un asemenea lucru se putea spune despre râuri, fluvii, drumuri, nu se putea spune însă despre o şcoală şi în general despre toate clădirile publice, care tre-

buiau considerate ca făcând parte împreună cu alte bunuri mobiliare ca tablourile, manuscrisele etc. din *domeniul privat al administraţiei*, deoarece nu se diferenţiau de bunurile aparţinând particularilor. Afectarea unor astfel de bunuri unor servicii publice nu le făcea să-şi piardă acest caracter.

În ce priveşte *natura dreptului statului (prin autorităţile sale) asupra domeniului public*, a fost dezvoltată teza conform căreia „statul nu are decât paza şi supravegherea asupra acestor bunuri", cu misiunea de a le păstra generaţiilor viitoare (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 139).

Într-o a doua teorie, dezvoltată de civilişti, s-a apreciat că *administraţia dispune de un drept de proprietate asupra bunurilor domeniului public*, fiind respinsă ideea că bunurile din domeniul public nu ar fi susceptibile de proprietate privată, de unde denumirea de **„teoria dreptului de proprietate"**.

Conform acestei teorii, *domeniul public era alcătuit din bunuri afectate uzului tuturor, bunuri inalienabile şi imprescriptibile, spre deosebire de bunurile din domeniul privat al administraţiei, care nu sunt afectate folosinţei tuturor, fiind alienabile şi prescriptibile.*

În cazul acestei teorii, este vorba practic de definirea domeniului public, prin identificarea particularităţilor sale care îl fac să se deosebească de domeniul privat, particularităţi de care ne vom ocupa într-o prelegere ulterioară.

Şi această teorie a fost apreciată ca fiind prea restrictivă, ea referindu-se doar la o parte a domeniului public.

De subliniat însă, după cum în doctrina actuală se arată, că această teorie menţine distincţia între bunurile care aparţin administraţiei ca bunuri proprii, formând **domeniul privat**, şi bunurile care revin administraţiei, cu scopul de a folosi tuturor, formând **domeniul public** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 140).

La o analiză atentă a informaţiilor din doctrină, constatăm că, de fapt, aceste două teze diferă doar în ce priveşte problema *dreptului statului (administraţiei) asupra bunurilor aparţinând domeniului public.*

Astfel, în timp ce prima teorie neagă existenţa unui drept de proprietate al administraţiei asupra acestor bunuri, susţinând existenţa unui drept de folosinţă generală, a doua teorie admite şi chiar dezvoltă ideea unui drept de proprietate al administraţiei asupra bunurilor domeniului public.

În ce priveşte însă *criteriul de domenialitate*, adică *criteriul de delimitare a bunurilor domeniului public*, ambele teorii au în vedere *criteriul afectării acestor bunuri uzului tuturor* sau *folosinţei generale*, sintagmă care de fapt prezintă aceeaşi semnificaţie.

Jurisprudenţa românească interbelică s-a ataşat mai ales celei de-a doua teorii, pe de-o parte, recunoscând administraţiei dreptul de proprietate asupra domeniului public, iar pe de altă parte, considerând bunurile din domeniul public ca fiind afectate uzului tuturor (*E.D. Tarangul*, op. cit., 1944, p. 358).

Într-o a treia teorie dezvoltată de publicişti şi cunoscută în doctrină sub denumirea de **„teoria serviciului public"** se consideră ca *aparţinând domeniului public toate bunurile mobile şi imobile afectate unui serviciu public, care datorită acestei*

afectări sunt inalienabile şi imprescriptibile, spre deosebire de bunurile domeniului privat care, nefiind afectate unui serviciu public sunt alienabile şi prescriptibile.

Este vorba de o teorie elaborată în doctrina franceză clasică, în contextul *teoriei generale a colaborării particularilor la funcţionarea serviciilor publice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 141).

Ca şi teoriile anterioare, şi această teză a fost combătută de unii autori de drept civil care au considerat-o prea largă, şi de unii autori de drept administrativ, care au considerat-o prea restrictivă, deoarece exclude unele bunuri care nu sunt afectate unui serviciu public, ci uzului tuturor.

Au existat şi autori care au susţinut că *teoria civilistă*, care promovează criteriul afectării bunurilor domeniului public, uzului tuturor şi *teoria publiciştilor*, care promovează criteriul afectării bunurilor domeniului public, unui serviciu public se **completează**.

Prin urmare, s-a susţinut că fac parte din domeniul public toate acele bunuri de care administraţia are absolută nevoie pentru satisfacerea unei necesităţi publice, fie că sunt afectate folosinţei directe a tuturor, fie că utilizarea lor se face prin intermediul unui serviciu public şi care din cauza destinaţiilor sunt nesusceptibile de apropriere privată.

Acest punct de vedere a permis apariţia şi dezvoltarea unei **a patra teorii**, care s-a apreciat că poate reuni cele două criterii de delimitare a bunurilor domeniului public, prin introducerea ideii de interes general, teorie cunoscută astfel în doctrină sub denumirea de **„teoria interesului general"**.

Corespunzător acestei teze îmbrăţişată tot de specialişti în drept administrativ, *bunurile din domeniul public sunt bunurile afectate unui interes general, motiv pentru care sunt supuse unui regim juridic special, exorbitant,* spre deosebire de bunurile din domeniul privat care, nefiind afectate unui interes general, sunt supuse regimului dreptului privat.

În ce priveşte dreptul administraţiei asupra bunurilor domeniului public, s-a susţinut că persoanele administrative au asupra acestora un *drept de proprietate administrativă* care diferă însă de proprietatea civilă, ordinară.

§3. Doctrina franceză şi doctrina germană în materie

În afara acestor teorii fundamentale, s-au emis şi alte puncte de vedere singulare, care au atras atenţia prin forţa argumentării.

Astfel, un autor francez a formulat teza **criteriului raţional**, potrivit căreia *fac parte din domeniul public toate bunurile aparţinând unei persoane administrative care datorită unei amenajări speciale ori a semnificaţiei lor istorice sau ştiinţifice sunt necesare unui serviciu public sau pentru satisfacerea unor nevoi publice şi care nu ar putea fi înlocuite de alte bunuri.* Se susţine astfel că, spre exemplu, un port, o cale ferată etc., fac parte din domeniul public pentru că sunt indispensabile, odată distruse, necesitatea de a le restabili apărând imediat, în timp ce sediul unei pre-

fecturi, al unei şcoli, al unui minister etc., dacă ar fi distruse, serviciile pe care le adăpostesc s-ar putea organiza fără probleme, în orice alt imobil (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 144).

Un autor german clasic a susţinut că *domeniul public se caracterizează printr-o situaţie excepţională în raport cu dreptul civil.*

În opinia sa, noţiunea de domeniu public este „proprietatea civilă transportată în sfera dreptului public şi modificată în consecinţă". Acestei proprietăţi, a cărei gestiune şi administraţie este guvernată de dreptul public, i se spune **proprietate publică sau domeniu public**, fiind vorba despre drumuri, pieţe, poduri, fluvii, canale de navigaţie, porturi şi malurile mării, căi ferate, cimitire, biserici şi temple. Dimpotrivă, conform acestei teorii, imobilele în care se află diferite administraţii (cum ar fi cazărmile, şcolile, palatele de justiţie) îşi păstrează caracterul de proprietăţi de drept civil (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 144).

În cazul bunurilor domeniului public, e de părere autorul acestei teorii, *adevăratul proprietar al acestora este fiscul, căruia îi aparţin, ca şi unui particular după regulile dreptului civil, în calitate de proprietate privată.* Deasupra fiscului, ca o entitate distinctă, se află statul care, nefiind singur capabil să aibă proprietate, „veghează ca aceste lucruri să fie menţinute la destinaţia lor de interes public".

O asemenea teorie, se apreciază în doctrina actuală, nu ar putea fi acceptată pentru simplul motiv că *fiscul a reprezentat dintotdeauna un organ al administraţiei de stat* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 145).

În **doctrina franceză actuală** se încearcă o conciliere între tezele dominante din perioada clasică, în special cele privind criteriile domenialităţii, care se refereau pe de-o parte la criteriul *afectării bunurilor uzului tuturor* şi, pe de altă parte, la criteriul *afectării bunurilor unor servicii publice*, privite ca teze complementare (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 145).

Deşi este subliniată dificultatea formulării unei *definiţii generale a domeniului public*, pe baza informaţiilor oferite de jurisprudenţă, se consideră că două condiţii ar trebui îndeplinite simultan pentru ca un bun să facă parte din domeniul public, şi anume: *bunul să aparţină unei colectivităţi publice* şi *bunul să fie afectat anumitor scopuri* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 261).

În plus, *legea poate declara în mod direct* anumite bunuri ca fiind dependinţe ale domeniului public, caz în care nu mai există probleme de calificare (*Al.-S. Ciobanu*, op. cit., 2015, p. 149).

Prin urmare, în ce priveşte *dreptul statului (administraţiei) asupra bunurilor domeniului public*, s-ar părea că în doctrina franceză actuală este acceptată mai degrabă teza *dreptului de proprietate*, aceste bunuri aparţinând colectivităţilor publice, adică Statului, regiunilor, departamentelor şi comunelor, teză însuşită şi de jurisprudenţă.

Totodată, atât jurisprudenţa franceză, cât şi legislaţia franceză admit *existenţa domeniului public în patrimoniul stabilimentelor publice* (adică al *instituţiilor publice*, dacă ne raportăm la legislaţia noastră actuală – *n.n.*) (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 261).

În prezent, dispoziţiile art. L.2111-1 din Codul general al proprietăţii persoanelor publice francez (*Code Général de la Propriété des Personnes Publiques*) recunosc expres existenţa unui drept de proprietate în favoarea persoanelor publice „clasice": *statul*, *colectivităţile teritoriale* şi *formele de asociere ale acestora*, *instituţiile publice*. Pentru alte persoane de drept public (numite persoane publice *„sui-generis"*) precum grupurile de interes public, autorităţile publice independente personalizate, Banca Franţei, Institutul Franţei etc., dispoziţiile Codului se aplică numai în condiţiile stabilite de legile speciale. Criteriul *„afectaţiunii"* a evoluat în timp până la soluţia promovată de art. L. 2111-1 din Cod, potrivit căreia *„fac parte din domeniul public bunurile care sunt afectate uzului direct al publicului sau unui serviciu public, în acest ultim caz sub condiţia ca ele să facă obiectul unei «amenajări indispensabile» pentru executarea misiunilor serviciului public"* (*Al.-S. Ciobanu*, op. cit., 2015, p. 149 şi urm.).

Caracterul „indispensabil" al amenajării rămâne în continuare o chestiune delicată, întrucât presupune verificarea de către judecătorul administrativ a aspectelor de fapt relevante, în caz de litigiu (*Al.-S. Ciobanu*, op. cit., 2015, p. 150).

În ce ne priveşte, considerăm că într-o asemenea cauză judecătorul administrativ din Franţa va trebui să verifice limitele puterii discreţionare cu care a acţionat administraţia asupra bunului domeniului public în discuţie, recursul pentru exces de putere constituind o formă de control tradiţională în contenciosul administrativ francez.

Prin urmare, în doctrina franceză **domeniul public** este privit ca acel ansamblu de bunuri care sunt supuse unui regim juridic de drept administrativ, dominat de principiul inalienabilităţii, precum şi unui regim de protecţie penală specială, necunoscut domeniului privat. În consecinţă, acest regim de drept public va atrage competenţa instanţelor de contencios administrativ.

Domeniul privat se prezintă la rândul său ca ansamblul bunurilor „colectivităţilor administrative" supuse regimului dreptului privat, dreptului comun, ce atrage competenţa instanţelor ordinare, de drept comun.

Cu alte cuvinte, *domeniul privat* este constituit din bunurile ce aparţin diferitelor colectivităţi publice referitor la care nu-şi găsesc aplicare criteriile specifice domeniului public (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 262).

În **doctrina germană**, un autor consacrat face distincţie între *patrimoniul financiar*, cuprinzând bunurile aflate în mâna statului sau a altor colectivităţi publice, ce servesc direct sau indirect la realizarea scopurilor administraţiei, supuse în principiu regimului dreptului comun, pe de-o parte, şi *bunurile publice*, cuprinzând bunurile care sunt utilizate pentru realizarea sarcinilor administraţiei, fie de către organe ale statului, fie de către alte colectivităţi publice, supuse regimului de drept public, pe de altă parte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 148).

Bunurile publice se compun la rândul lor din *bunurile utilizate în comun* şi *bunurile ce formează patrimoniul administrativ*. Se atrage atenţia că expresia *„bunuri publice"* reprezintă o noţiune creată de doctrină, intrată în practica administrativă, dar care nu are o consacrare legislativă în Germania.

Prelegerea XVI
Delimitarea domeniului public de domeniul privat. Reflectarea ideii de bun domenial în legislaţia românească. Regimul constituţional al proprietăţii

§1. Delimitarea domeniului public de domeniul privat

Orice societate ajunsă într-un anumit stadiu de organizare presupune ca element obligatoriu al vieţii sociale recunoaşterea, în afară de bunurile fiecărui individ, a unei categorii de bunuri aparţinând colectivităţii. Aceste bunuri s-au delimitat cu timpul în două categorii. O primă categorie s-a constituit din bunuri asemănătoare celor posedate de indivizi şi asupra cărora autoritatea publică exercită aceleaşi drepturi ca şi aceştia formând **domeniul privat**. O a doua categorie s-a compus din bunurile considerate de mai mare importanţă pentru interesele sociale, bunuri ce au fost supuse unor restricţii, pentru a se împiedica deturnarea lor de la scopurile pe care le deserveau, formând **domeniul public**.

Respectarea intereselor sociale se opune ca *bunurile ce constituie domeniul public* să fie înstrăinate, de aici caracteristica fundamentală a acestora de a fi **inalienabile**.

În doctrina administrativă interbelică s-a considerat că **domeniul public** şi **domeniul privat** alcătuiau **domeniul administrativ** format astfel din totalitatea bunurilor mobile sau imobile posedate de Stat, judeţe, comune şi stabilimente publice (*M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 443).

Noţiunea de **domeniu administrativ** nu trebuie confundată cu noţiunea de **patrimoniu**, ce are un conţinut mult mai larg. În general, patrimoniul este definit ca totalitatea drepturilor şi obligaţiilor patrimoniale aparţinând unei persoane fizice sau juridice determinate privite ca o sumă de valori active şi pasive, strâns legate între ele (*E. Bălan*, op. cit., 2007, p. 39).

Potrivit art. 31 alin. (1) C.civ., situat în Cartea I referitoare la **persoane**, *„Orice persoană fizică sau persoană juridică este titulară a unui* **patrimoniu** *care include toate drepturile şi datoriile ce pot fi evaluate în bani şi aparţin acesteia"*.

De asemenea, noţiunea de patrimoniu este utilizată în diverse acte normative speciale prin care se determină regimul juridic al unor anumite categorii de bunuri, adoptate înainte de intrarea în vigoare a noului Cod civil (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 1).

Spre deosebire de **domeniul administrativ**, potrivit doctrinei interbelice, **domeniul civil** era constituit din totalitatea bunurilor aparţinând particularilor, aflate în comerţ, făcând obiectul unei proprietăţi civile. Faţă de o asemenea delimitare, **domeniul public** era format din totalitatea bunurilor mobile sau imobile, destinate prin natura lor sau printr-o dispoziţie legală, în mod permanent, pentru folosirea locuitorilor, destinate uzului public şi scoase din circuitul civil. La rândul său,

domeniul privat era format din totalitatea bunurilor mobile şi imobile posedate de Stat, judeţe, comune şi alte persoane juridice cu titlu de proprietar.

Interesul distincţiei celor două domenii este, în primul rând, unul cu caracter practic; el rezidă în dualitatea regimurilor juridice şi regimurilor contencioase care le sunt aplicabile. *Domeniul privat* este supus în mare parte dreptului privat şi contenciosului judiciar. *Domeniul public* este supus unui regim de drept administrativ, ce comportă reguli diverse de delimitare necunoscute dreptului privat, iar conflictele sunt supuse competenţei instanţelor de contencios administrativ.

Deşi aparent simplă, delimitarea bunurilor nesusceptibile de apropriere privată, dar destinate folosinţei tuturor, faţă de bunurile domeniului privat şi, mai apoi, faţă de bunurile aparţinând domeniului civil, în practica de Stat au apărut în timp nenumărate controverse ce au condus la elaborarea unor teorii diferite, mai ales sub aspectul **conţinutului noţiunii** şi al **regimului juridic aplicabil**, teorii evocate pe larg în prelegerea anterioară.

Diversitatea ideilor exprimate în doctrina românească cu privire la instituţia **domeniului public**, cu efecte în jurisprudenţă, a dus la identificarea unei sfere mai extinse sau dimpotrivă mai restrânse a bunurilor aparţinând acestuia (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 150).

Într-o lucrare consacrată drepturilor reale, un autor de drept civil face o clasificare a bunurilor în două categorii, şi anume: **bunuri ce pot fi obiect al proprietăţii private** şi **bunuri ce nu pot întruni această condiţie**, referindu-se la *lucrurile care nu aparţin cuiva* (marea, aerul, lumina soarelui) şi la *bogăţiile publice* (*G. Luţescu*, op. cit., 1947, p. 153).

În ceea ce priveşte *bogăţiile publice*, autorul susţine că acestea, deşi susceptibile de a fi obiect de proprietate privată, sunt trecute prin „legi speciale" în patrimoniul statului şi deci trebuie considerate ca „neapropiabile atât timp cât se află sub prevederile unor astfel de legi". De aici concluzia potrivit căreia regulile care se aplică *bunurilor particularilor* sunt diferite de normele aplicabile *bunurilor domeniului public*, adică aparţinând *persoanelor juridice de drept public*, între care trebuie menţionate: *statul*, *judeţele* şi *comunele*.

Prin urmare, se considera că **domeniul public** cuprinde numai sfera bunurilor ce formează bogăţiile publice, fără a include în sfera acestora *bunurile care nu aparţin cuiva*, reiterându-se astfel conceptul de **bunuri domeniale** (*G. Luţescu*, op. cit., 1947, p. 153).

La disputele create în încercarea de a fundamenta o teorie închegată şi unitară cu privire la **domeniul public** a contribuit şi inconsecvenţa legislaţiei datorată utilizării unor noţiuni variate, ca de exemplu *bun public*, *proprietate publică*, *proprietate de stat*, şi, bineînţeles, *domeniu public*.

Această veritabilă inconsecvenţă terminologică impune o succintă trecere în revistă a modalităţilor de reflectare a **ideii de bun domenial în legislaţia românească** în încercarea de sistematizare a teoriilor evocate până în prezent.

§2. Evoluţia legislaţiei româneşti în materie

În **vechiul drept românesc**, Domnii Moldovei şi Munteniei dispuneau după propria voinţă, prin hrisoave de danie, de toate regiunile nelocuite ale ţării, până în anul 1831 neputând fi vorba de un *domeniu public de drept administrativ*, întrucât din cele mai vechi timpuri *domeniul Statului s-a confundat cu cel al Domnului* (*M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 450).

Studierea reglementărilor mai vechi duce la concluzia că, în absenţa utilizării conceptului ca atare, există legiuiri din care rezultă că se avea în vedere existenţa unei proprietăţi distincte, recunoscută ca aparţinând statului, care se particulariza prin anumite trăsături (*V. Vedinaş, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 58).

Regulamentele Organice din **1831** şi **1832** sunt primele acte juridice care se apropie de o consacrare modernă a ideii de *bun public*, deşi sintagma *domeniu public* nu va fi încă folosită expres (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 151).

Prin **reglementările adoptate în timpul lui Cuza** s-a impus instituţia *domeniului public*, fiind consacrată legislativ distincţia dintre *domeniul public judeţean* şi, respectiv, *domeniul public comunal* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 154).

Astfel, prin Legea de secularizare a averilor mănăstireşti din 1863, ce a declarat că toate averile mănăstireşti din România sunt şi rămân averi ale statului, s-a alcătuit **domeniul privat** al Statului român. Prin Legea pentru organizarea consiliilor judeţene din 1864 s-au stabilit bunurile **domeniului public judeţean**: toate căile de comunicaţie şi podeţele judeţene, precum şi orice altă clădire sau stabiliment public pus în sarcina judeţului. Prin Legea pentru regularea proprietăţii rurale din 1864 s-a creat **domeniul public comunal** format din toate locurile şi clădirile din cuprinsul vetrei satului ca: bisericile, cimitirele, casele comunale, şcolile, casele şi îngrăditurile făcute de comună, pieţele, uliţele şi locurile ocupate de magaziile publice de aprovizionare. Prin Legea de expropriere pentru cauză de utilitate publică din 1864 s-a permis Statului, judeţelor şi comunelor să-şi mărească domeniul public pe calea exproprierii, prin declararea unui teren sau unei construcţii ca fiind de utilitate publică, cu o justă şi prealabilă despăgubire.

Codul civil român din 1864 nu realiza o clarificare a noţiunii, el limitându-se la a reproduce câteva articole din *Codul civil francez* şi ca acesta, nu făcea vreo deosebire între *domeniul public* şi *domeniul privat al statului* sau al *colectivităţilor publice* (*V. Vedinaş, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 59).

S-ar părea că, în sistemul acestor coduri, erau considerate *bunuri publice* toate acele bunuri, în special toate proprietăţile, care nu aparţineau particularilor.

Constituţia din 1866 a folosit atât noţiunile de **proprietate publică** şi **proprietate privată**, cât şi noţiunea de **domeniu public**, regimul juridic aplicabil domeniului public urmând a fi stabilit şi prin raportare la acte normative anterioare, inclusiv la Regulamentele Organice, după cum o demonstrează evocarea unor aspecte din jurisprudenţa vremii (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 155).

În anul 1884, va fi instituit *Domeniul Coroanei*, în care sunt incluse anumite bunuri imobiliare, asupra cărora Coroana avea un drept de folosinţă, fără să plătească

vreo cauţiune sau impozit către stat. Imobilele care compuneau *Domeniul Coroanei* erau declarate *inalienabile* şi *imprescriptibile*, iar administrarea lor revenea unei persoane care era plătită de Coroană şi care nu avea calitatea de funcţionar public (*V. Vedinaş, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 61).

Constituţia din 1923 a conţinut o reglementare mai amplă şi mai reuşită a acestei instituţii, atât sub aspect terminologic, cât şi conceptual. Astfel, art. 17 constituia un *sediu general al proprietăţii* şi al garanţiilor dreptului de proprietate privată; art. 18 consacra *interdicţia pentru străini şi apatrizi de a deţine terenuri în România*; art. 19 era consacrat *proprietăţii de stat*, iar art. 20 reglementa *domeniul public*, precizând că acesta era format din „căile de comunicaţie, spaţiul atmosferic, apele navigabile şi flotabile, apele cu forţă motrice şi acelea ce pot fi folosite în interes public".

Deşi sfera bunurilor domeniului public consacrată de Constituţia din 1923 este destul de restrânsă, ea este şi limitativă, în sensul că nu este menţionată nicio normă de trimitere la vreo lege prin care să se poată stabili şi alte bunuri ca aparţinând domeniului public, asemeni Constituţiei din 1991. Prin urmare, Constituţia din 1923 reglementa două feluri de proprietăţi, şi anume: *proprietatea privată* şi *proprietatea publică*, iar bunurile din sfera proprietăţii publice, inclusiv cele avute în vedere de art. 19 aparţineau *domeniului public* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 158).

Constituţia din 1938 va prelua în linii generale substanţa reglementării constituţionale anterioare în domeniul *proprietăţii*, cu o serie de îmbunătăţiri ale tehnicii de redactare, dar şi unele modificări ale fondului de idei (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 159).

Constituţia din 1938 va cuprinde chiar şi o *enumerare a bunurilor domeniului public*, lăsând să se înţeleagă că *proprietatea publică şi domeniul public au aceeaşi sferă*, sfera proprietăţii publice cuprinzând şi proprietatea de stat, în care statul apărea doar ca persoană juridică de drept public, şi nu ca persoană juridică de drept privat. Astfel, art. 18 nu se limitează să preia dispoziţiile art. 20 din Constituţia din 1923, el lărgeşte sfera dependinţelor domeniului public, adăugând şi un criteriu de domenialitate publică, prin trimiterea la *toate bunurile care nu sunt proprietate particulară*.

Prima constituţie adoptată în perioada postbelică, în anul 1948, în noul regim politic instituit, de inspiraţie sovietică, a renunţat la *noţiunea de domeniu public*, consacrând *„proprietatea de stat, bun al întregului popor"* (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 218).

În **dreptul socialist**, mult timp noţiunea de domeniu public a fost considerată desuetă. În realitate, fenomenul juridic al proprietăţii publice nu dispăruse, dimpotrivă, devenise atotcuprinzător, având ca unic titular statul şi fiind înlăturată distincţia dintre dreptul public şi cel privat (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 161).

Socializarea mijloacelor de producţie, împinsă până la absurd în unele ţări printre care şi România, s-a dovedit o frână în calea dezvoltării societăţilor respective. Statul omniprezent, mai ales în economie, totalitar şi asupritor în celelalte relaţii sociale şi-a dovedit incapacitatea de a asigura progresul firesc al ţărilor respective. Nu numai datele statistice, dar şi realităţile trăite au demonstrat din plin acest lucru (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 43).

Realităţile juridice fundamentate în ceea ce s-a intitulat *societatea socialistă*, în primul rând, instituirea proprietăţii întregului popor asupra mijloacelor de producţie, asupra bogăţiilor solului şi subsolului, asupra majorităţii covârşitoare a terenurilor, nu au mai îngăduit practic o *teorie a domeniului public*.

Autorii din perioada postbelică au părăsit această teorie, lăsând a se înţelege că noţiunea a căzut în desuetudine. Aşa se explică de ce nici în cursurile universitare de drept civil sau de drept administrativ, elaborate la noi după 1948, nu se întâlnesc de regulă, capitole consacrate *instituţiei domeniului public*.

Niciuna din cele trei constituţii socialiste nu a reţinut în sfera proprietăţii de stat o serie de bunuri pe care regimurile constituţionale anterioare le incluseseră în domeniul public, noţiune ce va reveni în legislaţie abia în 1973, dar într-un alt context (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 161).

De altfel, toate constituţiile socialiste au lărgit continuu sfera bunurilor aparţinând proprietăţii de stat, această formă de proprietate dobândind un caracter dominant (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 218).

Dreptul de proprietate socialistă era definit ca reprezentând dreptul care aparţine întregului popor, înfăţişat de stat, de a-şi apropria mijloacele de producţie şi produsele, exercitând posesia, folosinţa şi dispoziţia acestora, prin putere şi interes propriu, ce-i sunt recunoscute de legea socialistă, ca expresie a voinţei întregului popor (*V. Vedinaş, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 65).

Despre un *drept de proprietate privată* în această perioadă nici nu poate fi vorba, el fiind practic inexistent, iar *dreptul de proprietate personală* fusese limitat prin Constituţia din 1965 numai la „veniturile şi economiile provenite din muncă, casa de locuit, gospodăria de pe lângă ea şi terenul pe care ele se află, precum şi bunurile de uz şi confort personal". *Proprietatea personală* asupra bunurilor, chiar şi aşa limitată cum era, nu s-a bucurat însă de un regim juridic care să-i asigure o protecţie reală, iar măsurile de confiscare sistematică a proprietăţii private contraveneau flagrant normelor şi principiilor constituţionale care **garantau** dreptul de proprietate.

Astfel, pe acest „fond reformator", o lungă perioadă de timp legislaţia nu a mai operat cu conceptul de *domeniu public*, nici cu cel de *serviciu public*, deşi au fost totuşi utilizate noţiuni ca: *drum public*, *ordine publică*, *linişte publică* etc.

În doctrină, ca şi în legislaţie, se fundamentează treptat teoria unui „drept real de tip nou" – *„dreptul de administrare operativă directă"* – de care dispuneau unităţile socialiste, deţinătoare de bunuri proprietate de stat (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 218).

În această perioadă, legislaţia de profil instituise o strictă ierarhie a formelor de proprietate, corespunzătoare semnificaţiei lor economice şi politice. Această ierarhizare, caracterizată în regimuri juridice substanţial diferite, se referea nu numai la proprietatea socialistă faţă de proprietatea personală ori de cea particulară, ci şi la proprietatea de stat în raport de cea cooperatistă, aceasta din urmă fiind socotită tot de natură socialistă, de tip colectivist (*L. Giurgiu*, op. cit., 1997, p. 42 şi urm.).

Decretul nr. 162/1973 va menționa pentru prima dată expres sintagma *„administrarea domeniului public"*, aspect care va permite unor specialiști în drept administrativ relansarea teoriei *domeniului public*, inclusiv în cursurile universitare.

Noțiunea de **domeniu public** ca *noțiune juridică fundamentală* va fi însă *„reabilitată"* prin legislația adoptată după decembrie 1989, începând cu **Legea fondului funciar** și **Legea administrației publice locale**, legi anterioare adoptării Constituției din 1991, Constituție care, la rândul ei, va face o divizare a proprietății în **proprietate privată**, reprezentând **regula**, și **proprietate publică**, reprezentând **excepția.**

§3. Fundamente constituționale actuale ale proprietății

În ceea ce privește reglementarea constituțională a proprietății, pot fi avute în vedere două categorii de dispoziții: *dispoziții în care este reglementată expres instituția proprietății*, fiind vorba de art. 44 și art. 136, și *dispoziții în care regăsim proprietatea reglementată implicit*, ca de exemplu, art. 135, intitulat *economia*, art. 56 referitor la *contribuțiile financiare* etc. (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 501).

Dreptul de proprietate apare ca un drept fundamental al cetățenilor țării, înscris printre celelalte drepturi și libertăți publice fundamentale recunoscute și apărate de orice constituție democratică modernă (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 39).

Constituția României din 1991 republicată conține două articole cu privire la **proprietate**, și anume: art. 44 ce reglementează în principal, **proprietatea privată**, cuprins în Titlul II consacrat *drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale* și art. 136 ce reglementează în principal, **proprietatea publică**, cuprins în Titlul IV consacrat *economiei și finanțelor publice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 163).

Această modalitate de redactare s-a bazat pe intenția Comisiei constituționale de a acorda reglementării **proprietății** un *sediu general*, care să consacre sistemul proprietății din România, deci *formele pe care le îmbracă proprietatea*, cu evidențierea poziției Statului față de acestea (fiind vorba mai degrabă de conceptul de *proprietate* în sens economic), precum și un *sediu special* al proprietății cetățeanului, adică al *dreptului de proprietate* ca drept fundamental. O rigoare științifică ar fi impus ca articolul cu privire la **sistemul proprietății** să fie anterior articolului cu privire la **dreptul de proprietate al cetățeanului**, dar necesitatea ordonării materiei ținând cont de regimul drepturilor fundamentale ale cetățenilor în Constituție a condus la reglementarea **dreptului de proprietate privată**, în art. 44, anterior reglementării consacrate **proprietății publice**, în art. 136 (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 163).

Analiza sistematică a reglementărilor constituționale în materia proprietății trebuie să pornească însă de la articolul consacrat *proprietății publice*, articol modificat și completat cu ocazia revizuirii din 2003, devenit art. 136, în urma republicării.

Legiuitorul constituant a stabilit un regim al proprietății diversificat și nuanțat în funcție de natura bunurilor ce constituie obiectul aproprierii, de scopul și modalitatea de utilizare a bunurilor, precum și de calitatea titularilor dreptului de proprietate (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 192).

Proprietatea a devenit nu numai o instituţie fundamentală cu semnificaţie constituţională, dar şi instituţia cea mai dinamică, care a depăşit sfera tradiţională a dreptului civil, şi se situează uneori în dreptul administrativ, ori la limita dintre aceste ramuri de drept. Uneori vom găsi instituţia proprietăţii în sfera dreptului civil, alteori în cea a dreptului administrativ sau la graniţa dintre ele, dar întotdeauna ea va rămâne, în esenţă, o *instituţie constituţională* (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 112).

Am fi tentaţi să spunem mai mult, *proprietatea publică*, implicit *domeniul public*, şi-a reluat locul consacrat în perioada interbelică, de **instituţie tradiţională a dreptului administrativ**. Deoarece analiza acestor dispoziţii constituţionale presupune o atenţie specială, de care ne vom ocupa în prelegerea consacrată ***corelaţiei proprietate publică – domeniu public***, determinantă pentru înţelegerea acestei instituţii, în continuare ne vom rezuma la o analiză sintetică a reglementării **proprietăţii private**, din perspectiva modificărilor şi completărilor aduse prin legea de revizuire, art. 41 devenind art. 44, după republicare.

§4. Regimul constituţional al proprietăţii private. Succinte consideraţii

După cum s-a remarcat în doctrină, anterior revizuirii, art. 41 din Constituţie fusese gândit şi redactat prin prisma dispoziţiilor constituţionale în materie din **Constituţia din 1923**, a unor constante ale dreptului civil, devenite valori axiomatice ale circuitului juridic civil la noi şi în consonanţă cu documentele internaţionale privind drepturile omului (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 168 şi urm.).

Proprietatea privată, în opoziţie cu **proprietatea publică**, nu este *exclusivă*, în cadrul **sistemului proprietăţii** reprezentând **regula**, după cum deja s-a arătat (*M. Constantinescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 103).

Ea poate aparţine oricărui subiect de drept, adică *persoanei fizice* (cetăţean român, cetăţean străin sau apatrid) şi *persoanei juridice de drept privat*. Vom face distincţie, deci, între *persoanele juridice de drept privat*, titulare ale **proprietăţii private**, şi *persoanele juridice de drept public*, titulare ale **proprietăţii publice**, revenind astfel la terminologia cu care se opera înainte de 1948, în doctrina interbelică (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 169).

În categoria titularilor dreptului de proprietate intră atât persoanele fizice, cât şi *persoanele juridice de drept privat* (societăţi, asociaţii, fundaţii, sindicate etc.), precum şi *persoanele juridice de drept public* (statul, unităţile administrativ-teritoriale), acestea din urmă putând avea o dublă calitate: (i) atât de titular al *proprietăţii private*, intrând astfel sub sfera de protecţie a art. 44 din Constituţie, cât şi de (ii) titular al *proprietăţii publice*, astfel cum aceasta este protejată de art. 136 din Constituţie şi de Legea nr. 213/1998 (în prezent, Codul administrativ – *n.n.*) (*Fl.A. Baias, C. Zamşa*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 370).

Deşi în limbajul comun cele două noţiuni, *proprietate* şi, respectiv, *drept de proprietate* se confundă, continuăm să credem că nu se poate pune semnul egalităţii

între **proprietate** ca *relație economică* și **dreptul de proprietate** ca *raport juridic* (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 37).

Spre deosebire de **proprietatea publică**, **proprietatea privată nu este limitată**, putându-se constitui asupra oricărui bun, mai puțin asupra bunurilor care, potrivit Constituției, fac *obiect exclusiv al proprietății publice*.

Proprietatea privată se află la baza economiei de piață, constituind expresia economică a libertății individului, motiv pentru care art. 44 din Constituție i-a consacrat un regim special de protecție, accentuat cu ocazia revizuirii. *Protecția constituțională a proprietății este esențială*, deoarece normele constituționale, dată fiind supremația Constituției, domină și își subordonează întreaga legislație referitoare la regimul acestei proprietăți (*M. Constantinescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 104).

Cu ocazia revizuirii constituționale din 2003, titlul articolului a fost modificat devenind *„Dreptul proprietății private"* în loc de *„Protecția proprietății private"*, un titlu mai adecvat față de capitolul în care este cuprins, capitol consacrat drepturilor fundamentale (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 36).

O modificare importantă a fost cea prin care proprietatea privată este în cuprinsul aceluiași text constituțional și *garantată* și *ocrotită*, dar substanța revizuirii privește proprietatea privată asupra terenurilor, cetățenii străini și apatrizii putând dobândi drept de proprietate asupra acestora numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală. Prevederea constituțională face trimitere la Legea nr. 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine. În aceeași materie este aplicabilă și Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului și, desigur, nu trebuie uitate, condițiile stabilite de anexa nr. VII la Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană (*I. Chelaru*, loc. cit., în Dreptul nr. 1/2016, p. 9).

Adoptarea Legii nr. 17/2014 s-a datorat expirării termenului de 7 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană, termen care fusese stabilit de art. 5 alin. (1) din Legea nr. 312/2005 pentru ca cetățeanul unui stat membru al UE, apatridul cu domiciliul într-un stat membru sau în România *să poată* dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere, alin. (2) instituind însă și două categorii de persoane exceptate de la aceste prevederi, în sensul că acestea puteau dobândi terenuri chiar de la data aderării României la Uniunea Europeană (*I. Chelaru*, loc. cit., în Dreptul nr. 1/2016, p. 11).

După cum se subliniază în primul comentariu al Constituției revizuite, Constituția poate stabili unele limitări cât privește *sfera proprietății*, limitări clar și expres definite și determinate numai de interesul constituirii unor regii sau monopoluri în exclusivitate statale (*E.S. Tănăsescu*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 94).

Astfel, exprimând realitatea în sensul căreia nu există drepturi absolute, Constituția dă legii, posibilitatea de a stabili conținutul și limitele drepturilor reglementate prin art. 44. În acest sens, prin Decizia nr. 692/2014, Curtea Constituțională a constatat că „prin Codul civil se reglementează trei tipuri de limitări permise ale dreptului de proprietate privată, care sunt detaliate în Capitolul III al acestuia «Limitele juridice ale dreptului de proprietate privată», cuprins în Titlul II «Proprietatea privată» al Cărții a III-a «Despre bunuri». Este vorba despre *limite legale* – stabilite prin acte normative cu forță de lege, *limite convenționale* – fixate prin anumite acte juridice și *limite judiciare* – instituite pe cale judecătorească" (*T. Toader, M. Safta*, op. cit., 2019, p. 314).

Prin urmare, dreptul de proprietate nu mai este sacru și inviolabil, ci a dobândit o funcție socială, căpătând „un conținut complex de drept și obligație", ceea ce a determinat înmulțirea reglementărilor care stabilesc limite ale exercitării sale (...). Atât în cadrul constituțional intern, cât și în cel al art. 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului se face distincție între ***limitele*** și ***sarcinile*** proprietății (*Fl.A. Baias, C. Zamșa*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 377 și urm.).

Exproprierea, naționalizarea și ***confiscarea*** sunt cele mai severe măsuri care pot fi luate împotriva dreptului de proprietate privată, deoarece ele nu sunt doar o simplă limită a dreptului, ci duc chiar la pierderea acestuia (*Fl.A. Baias, C. Zamșa*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 388).

În ce privește **exproprierea**, ale cărei principii tradiționale s-au păstrat peste secole, existența unei *cauze de utilitate publică*, ce trebuie ea însăși definită prin lege, și *plata unei juste și prealabile despăgubiri*, ce trebuie stabilită de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție, deși reprezintă o serioasă atingere adusă nu doar exercitării dreptului de proprietate, ci o limitare a chiar conținutului său normativ, ea rămâne singura modalitate, acceptată în țările democratice, de transfer al proprietății prin transformarea dreptului de proprietate privată în proprietate publică (*E.S. Tănăsescu*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 94).

Spre exemplu, prin Decizia Curții Constituționale nr. 682/2014 s-a reținut: „a considera printr-o dispoziție a legii, că un imobil pentru care instanța judecătorească a dispus reconstituirea dreptului de proprietate în favoarea unor persoane fizice face obiectul dreptului de proprietate publică al statului, *fără respectarea exigențelor constituționale privind exproprierea* și fără nicio distincție în ceea ce privește titularul dreptului de proprietate asupra acestor bunuri, ar însemna ignorarea unor realități juridice consolidate ca efect al unor hotărâri judecătorești înzestrate cu autoritate de lucru judecat și recurgerea la un mod de transformare a proprietății persoanelor fizice în proprietate publică, ceea ce Constituția nu permite" (*T. Toader, M. Safta*, op. cit., 2019, p. 330).

Prelegerea XVII
Delimitarea proprietăţii publice. Corelaţia proprietate publică – domeniu public

§1. Regimul constituţional al proprietăţii publice

Printre subiectele aflate într-o tradiţională divergenţă între autorii de drept civil şi cei de drept administrativ, ce au contribuit la formarea unei *practici administrative neunitare* şi la dezvoltarea unei *jurisprudenţe diversificate*, cercetarea **domeniului public** şi a **domeniului privat**, prin raportare la noţiunile de **proprietate publică** şi **proprietate privată**, ocupă un loc aparte (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Juridica nr. 11-12/2000, p. 455).

Astfel, introducerea în legislaţia de după 1990 *a noţiunilor tradiţionale de* **domeniu public** şi **domeniu privat**, *păstrate în* Codul civil român din 1864, şi consacrarea constituţională expresă doar a *celor două forme de proprietate*, *publică* sau *privată*, se află la baza unei bogate doctrine, în care predomină, în mod paradoxal, opiniile autorilor de drept civil, puţini fiind specialiştii în drept administrativ care s-au încumetat la elaborarea unei poziţii fundamentate.

Problema esenţială, care odată soluţionată ar permite formarea unei viziuni unitare şi cu privire la chestiunile derivate ce se ridică, se referă la corelaţia dintre **proprietatea publică** şi **domeniul public**, ambele privite ca **excepţii**, faţă de **proprietatea privată** şi respectiv, **domeniul privat**, ce constituie **regula**.

Elementele **regimului juridic aplicabil proprietăţii private** se regăsesc în art. 44 şi art. 136 alineat final din Constituţie, iar cele ale **regimului juridic aplicabil proprietăţii publice** în art. 136 alin. (2)-(4) din Constituţie.

Deoarece de dispoziţiile constituţionale referitoare la **proprietatea privată** ne-am ocupat mai în detaliu în finalul prelegerii anterioare, în cele ce urmează vom analiza succint dispoziţiile constituţionale referitoare la **proprietatea publică**.

Art. 136 din Constituţia din 1991 republicată în 2003, aşa cum a fost modificat şi completat în urma revizuirii, conţine, ca şi în varianta iniţială, patru categorii de dispoziţii, şi anume: a) dispoziţii privind *structura proprietăţii*; b) dispoziţii privind *poziţia generală a statului faţă de proprietatea publică* şi *titularii* acesteia; c) dispoziţii privind *regimul juridic aplicabil proprietăţii publice*; d) *principiul fundamental aplicabil proprietăţii private*, *inviolabilitatea* acesteia.

Astfel, art. 136 din Constituţia republicată, după ce consacră cele două forme de proprietate (**publică** sau **privată**), precizează că *proprietatea publică este garantată şi ocrotită prin lege* şi stabileşte *titularii dreptului de proprietate publică*, *enumeră exemplificativ bunuri proprietate publică*, menţionând expres *caracteristica fundamentală a acestora de a fi inalienabile* şi faptul că ele pot fi *date în administrare regiilor autonome sau instituţiilor publice, pot fi concesionate ori închiriate şi pot fi*

date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică, pentru ca în final să consacre *principiul inviolabilităţii proprietăţii private, în condiţiile legii organice.*

În timp ce art. 136 alin. (1) indică cele două tipuri de proprietate, ducând la concluzia că alte forme de proprietate nu pot exista, prin art. 136 alin. (2) Constituţia României din 1991 a rezolvat vechea dispută privind *titularii dreptului de proprietate publică*, stabilind că ea aparţine **statului** (*proprietatea publică de interes naţional*) sau **unităţilor administrativ-teritoriale** (*proprietatea publică de interes judeţean, municipal, orăşenesc* sau *comunal*). (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 166).

Art. 136 alin. (2) consacră practic o *ficţiune juridică* pentru care a optat legiuitorul constituant, *statul* sau *unităţile administrativ-teritoriale* fiind entităţi abstracte, în numele cărora acţionează de fapt, *autorităţi ale administraţiei publice centrale* sau *locale*, stabilite de legiuitorul organic. Cu alte cuvinte, în exercitarea efectivă a *atributelor dreptului de proprietate publică*, statul este reprezentat de autorităţi ale administraţiei publice centrale, iar unităţile administrativ-teritoriale sunt reprezentate de autorităţi ale administraţiei publice locale (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea I/2012, p. 14).

În practica administrativă există probleme rezultate din această ficţiune juridică la care legiuitorul constituant a recurs cu intenţia vădită de a proteja bunurile proprietate publică, probleme ce privesc, pe de-o parte, *procedura de inventariere* a acestora, procedură la care ne vom referi ulterior, iar, pe de altă parte, *capacitatea procesuală* în cazul acţiunilor în justiţie referitoare la asemenea bunuri, cu consecinţe asupra evoluţiei jurisprudenţei administrative în materie.

Art. 136 alin. (3) din Constituţia republicată enumeră bunurile ce fac *obiectul exclusiv al proprietăţii publice* de o manieră mai restrictivă decât o făcuse art. 135 alin. (4) conţinut în textul constituţional iniţial, de unde concluzia că legiuitorul constituant derivat a înţeles în timp caracterul *relativ al inalienabilităţii bunurilor proprietate publică*, inclusiv prin raportare la dispoziţiile legii organice în materie, adoptată în anul 1998. Este vorba despre *„bogăţiile de interes public ale subsolului, spaţiul aerian, apele cu potenţial energetic valorificabil, de interes naţional, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, precum şi alte bunuri stabilite de legea organică"*.

În legătură cu aceste bunuri s-a apreciat că: „deşi textul constituţional nu prevede în mod expres, dintre titularii dreptului de proprietate publică, doar ***statul este titular al dreptului asupra bunurilor enumerate expres în alin. (3) al art. 136***; două argumente, care decurg unul din celălalt, pot fi aduse în acest sens: punctul I al Listei Anexă la Legea nr. 213/1998 prevede că fac parte din domeniul public al statului chiar bunurile care, în paralel, sunt enumerate în norma constituţională; bunurile declarate prin lege organică ca formând obiectul exclusiv al proprietăţii publice pot să aparţină fie domeniului public al statului, fie domeniului public al unităţilor administrativ-teritoriale" (*Fl.A. Baias, C. Zamşa*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 1199).

Or, teza apartenenţei bunurilor enumerate în art. 136 alin. (3) din Constituţia republicată, exclusiv la *proprietatea publică a statului* este contrazisă de Anexa 4 a

O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ (care a abrogat expres prevederile rămase în vigoare din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu excepția art. 6 – *s.n.*) ce conține lista cuprinzând unele *bunuri care aparțin domeniului public al comunei, al orașului sau al municipiului.* Astfel, punctul 3 din listă enumeră lacurile și ***plajele*** *care nu sunt declarate de interes public național sau județean*, iar punctul 8 enumeră ***bogățiile de interes public ale subsolului****, dacă prin natura lor sau prin declarația legii nu sunt de interes public național.*

În consecință, **proprietatea publică** are ca obiect exclusiv, bunurile la care se referă alin. (3) din art. 136 din Constituția republicată, **unele fiind nominalizate, altele fiind identificate printr-un criteriu generic** (*interesul public* pentru bogățiile subsolului; *interesul național* pentru apele cu potențial energetic valorificabil) iar **altele urmând a fi stabilite prin lege organică.**

Cu alte cuvinte, sub aspect tehnico-juridic, legiuitorul constituant utilizează *trei procedee* pentru a contura *sfera bunurilor proprietății publice*: **enumerarea concretă, formularea generică** și **norma de trimitere** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 188).

Pot fi identificate astfel două criterii de clasificare a bunurilor proprietate publică, și anume: criteriul **destinației bunurilor** (*interesul public* sau *interesul național*) și criteriul **declarației legii** (*și alte bunuri stabilite prin lege organică*).

Dintre *caracterele specifice proprietății publice*, art. 136 alin. (4) teza I din Constituție consacră doar **inalienabilitatea**, cea mai importantă, din care derivă celelalte, reglementate legislativ, *insesizabilitatea* și *imprescriptibilitatea*, consecințe firești ale celei dintâi. După cum se susține în doctrina civilistă consacrată proprietății publice, trebuie făcută delimitarea între *bunurile inalienabile* și *bunurile inapropriabile*, acestea din urmă nefiind susceptibile nici de *apropriere privată*, nici de *apropriere publică*. Bunurile din domeniul public sunt *apropriabile*, dar sunt *inalienabile* (*V. Stoica*, op. cit., 2017, p. 204).

În ce privește *modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică*, potrivit art. 136 alin. (4) teza a II-a din Constituție, *„În condițiile legii organice, bunurile proprietate publică pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică"*. Problema esențială creată de acest text constituțional privește răspunsul la întrebarea: **cine** *poate să dea în administrare, să concesioneze, să închirieze sau să dea în folosință gratuită* aceste bunuri proprietate publică?

Potrivit civiliștilor, *exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate publică* poate fi **directă** – titularii dreptului, prin organele reprezentative, exercită nemijlocit *posesia, folosința, dispoziția* și **indirectă** – prin constituirea în condițiile legii, de *drepturi reale* și de *creanță* asupra bunurilor publice, caz în care o parte din prerogative sunt exercitate prin intermediul titularilor respectivelor drepturi (*Fl.A. Baias, C. Zamșa*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 1204).

Modul particular de exercitare a atributelor dreptului de proprietate publică, în special dispoziția juridică, se mai susține de aceiași specialiști, pledează pentru

caracterul interdisciplinar al acestei forme de proprietate, *cu puternice accente de drept public*, grefate pe teoria generală a proprietății, de drept civil (*Fl.A. Baias, C. Zamșa*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 1203).

Din perspectiva dreptului public se impun însă nuanțe, existând reale probleme în practica administrativă, cu privire la limitele dreptului exercitat de autoritățile administrației publice centrale asupra bunurilor aparținând proprietății publice a statului și, respectiv, cu privire la limitele dreptului exercitat de consiliile locale, consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București asupra bunurilor aparținând proprietății publice a comunelor, orașelor, municipiilor, județelor și respectiv, municipiului București. Există tendința practicienilor din administrația publică de a se referi la un **drept de administrare** al autorităților administrației publice competente, dar în acest caz se creează o confuzie evidentă cu **darea în administrare a bunurilor proprietate publică** de către aceste autorități către *regiile autonome* sau *instituțiile publice*. Desigur, **dreptul de administrare** este cel mai cuprinzător în raport cu celelalte enumerate de prevederea constituțională. În consecință, s-ar putea vorbi de un **drept de administrare generală** care ar reveni autorităților administrației publice în raport cu bunurile proprietate publică.

În ce ne privește, am opta mai degrabă pentru calificarea acestui drept ca fiind un **drept de gestiune** pe care administrația, în sens larg, îl exercită asupra bunurilor proprietate publică a statului sau unităților administrativ-teritoriale.

De altfel, și civiliștii utilizează o formulare similară referindu-se la atribuțiile privind *„**gestionarea bunurilor din domeniul public**” (al unităților administrativ-teritoriale – n.n.)* care sunt exercitate de consiliul local și, respectiv, de consiliul județean, prevederi care se regăsesc în prezent în Codul administrativ și sunt concordante cu regula generală din art. 223 alin. (2) C.civ., potrivit căruia unitățile administrativ-teritoriale, în raporturile civile în care participă nemijlocit sunt reprezentate prin organele prevăzute de lege (*Fl.A. Baias, C. Zamșa*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 1197).

*Nu există însă, la ora actuală, vreo prevedere legală care să consacre **dreptul prin care administrația publică exercită prerogativele dreptului de proprietate publică***, situație în care confuzia se menține cu privire la *dreptul de administrare* ce revine *regiilor autonome* sau *instituțiilor publice*, ca urmare a încredințării *bunurilor proprietate publică* de către autorități ale administrației publice.

În schimb, art. 287 C.adm. stabilește ***entitățile care exercită dreptul de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale*** astfel: *„Exercitarea dreptului de proprietate publică, cu excepția reprezentării în instanță a statului român prin Ministerul Finanțelor Publice în legătură cu raporturile juridice privind proprietatea publică, se realizează de către*: a) *Guvern, prin ministerele de resort sau prin organele de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului sau a ministerelor de resort, după caz, pentru bunurile aparținând domeniului public al statului*; b) *autoritățile deliberative ale administrației publice*

locale, pentru bunurile aparţinând domeniului public al unităţilor administrativ-teritoriale".

Dreptul de administrare asupra bunurilor proprietate publică se constituie prin hotărâre a guvernului sau a consiliilor locale, având natura juridică a unui drept real principal, opozabil *erga omnes*, mai puţin titularului dreptului de proprietate publică, prin hotărârea căruia a fost constituit. *Regiile autonome* şi *instituţiile publice* acţionează atât ca *subiecte de drept public*, cât şi ca *subiecte de drept privat*, în raporturile juridice civile. Dreptul de administrare încetează prin revocarea sa de către titularul dreptului de proprietate publică, prin reorganizarea sau desfiinţarea titularului său ori prin trecerea bunurilor care fac obiectul său din domeniul public în domeniul privat (*Fl.A. Baias, C. Zamşa*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 1205).

Dreptul de concesiune asupra bunurilor proprietate publică se naşte în temeiul *contractului de concesiune*, are natura juridică a unui drept real şi cuprinde atributele de posesie, folosinţă şi dispoziţie corespunzătoare acestui drept, *exercitate în mod temporar* (*V. Stoica*, op. cit., 2017, p. 213 şi urm.).

Dreptul de folosinţă gratuită se naşte prin actul administrativ al autorităţilor administraţiei publice, adică prin hotărâre a guvernului, a consiliului local sau judeţean, fiind un drept real, opozabil *erga omnes*, constituit cu titlu gratuit, temporar, *intuitu personae*, în favoarea unor persoane juridice de drept privat fără scop lucrativ, instituţii de utilitate publică.

Închirierea bunurilor proprietate publică se aprobă de Guvern sau de consiliile locale şi se face numai prin *licitaţie publică*, titularul dreptului de folosinţă născut din contract, chiriaşul sau locatarul, putând fi o persoană fizică sau juridică, română sau străină (*Fl.A. Baias, C. Zamşa*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 1206).

Alin. (5) al art. 136 din Constituţie conţine o dispoziţie cu caracter special în materia *dreptului de proprietate privată*, a doua după ce în alin. (1) a fost precizată dihotomia formelor de proprietate. Declararea **inviolabilităţii proprietăţii private** corespunde ideii mai largi de protecţie a proprietăţii private, inviolabilitatea dând expresie unei protecţii pur declarative, în timp ce ocrotirea şi garantarea reprezintă moduri de manifestare a protecţiei active a proprietăţii private, potrivit doctrinei civiliste (*Fl.A. Baias, C. Zamşa*, în colectiv, op. cit., 2019, p. 1207).

§2. Corelaţia proprietate publică-domeniu public

Din analiza dispoziţiilor constituţionale rezultă caracterul de **excepţie** al proprietăţii publice. Proprietatea publică vizează, deci, o sferă limitată de bunuri, scoase din circuitul civil obişnuit, care formează **domeniul public**, sintagmă care, fără a fi utilizată expres în Constituţie, este *subînţeleasă* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 167).

Utilizarea celor două sintagme, prima având o natură constituţională, iar cea de-a doua având o natură exclusiv legală, a dus la necesitatea identificării *conţinutului noţiunii de proprietate publică* în raport cu sfera *bunurilor aparţinând domeniului public* şi, implicit, la analiza *corelaţiei dintre aceste două noţiuni*, fie în sensul *stabi-*

lirii unui înţeles identic, fie, în ipoteza admiterii unei distincţii între ele, în sensul stabilirii raportului de la întreg la parte.

Răspunsul la această întrebare nu a putut face niciodată abstracţie de analiza noţiunilor colaterale, **domeniu privat** şi, respectiv, **proprietate privată**, tot aşa cum nu a putut evita nici atingerea altor aspecte ce prezintă semnificaţie în materie, cum ar fi, spre exemplu, identificarea unui **criteriu general de domenialitate** sau problema *regimului juridic distinct aplicabil*, derogatoriu de la dreptul comun, în cazul *bunurilor proprietate publică.*

Mai mult decât atât, dincolo de necesitatea clarificării doctrinare a raportului dintre aceste noţiuni, autorităţile administraţiei publice care exercită atributele dreptului de proprietate publică în numele statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale trebuie să cunoască cu precizie întinderea sferei bunurilor ce aparţin acesteia. Or, în practică, adeseori este dificilă o atare calificare.

În urmă cu două decenii, după adoptarea Legii nr. 213/1998, prima reglementare în materia proprietăţii publice, valorificând doctrina civilă şi administrativă, printr-un amplu studiu în două părţi am urmărit să identificăm principalele teorii fundamentate cu privire la raportul dintre cele două noţiuni, teorii care ulterior s-au perpetuat prin promotorii lor, în diferitele şcoli de drept din ţară (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Juridica nr. 11-12/2000, p. 455-463 şi în Juridica nr. 1/2001, p. 1-7).

Susţineam atunci că în problema *corelaţiei celor două noţiuni*, cu toată varietatea de opinii exprimate după anul 1990, dar până la adoptarea legii speciale în materie, în anul 1998, dincolo de diferenţele de nuanţă, fuseseră dezvoltate următoarele teorii:

- teza conform căreia **cele două noţiuni sunt echivalente**, îmbrăţişată atât de autori de drept administrativ, cât şi de autori de drept civil (*Mircea Preda, Valentin Prisăcaru, Eugen Chelaru*);

- teza conform căreia **domeniul public constituie obiectul exclusiv al dreptului de proprietate publică**, evocată de ambele categorii de specialişti, care, în esenţă, poate fi asimilată primei poziţii exprimate (*Corneliu Bîrsan, Valeriu Stoica, Marian Nicolae*);

- stabilirea raportului de la întreg la parte, în sensul că **noţiunea de domeniu public este mai largă decât cea a proprietăţii publice**, ea incluzând pentru anumite consideraţii, pe lângă *toate bunurile proprietate publică, şi o serie de bunuri proprietate privată*, fundamentată în dreptul administrativ (*Antonie Iorgovan*);

- stabilirea raportului de la întreg la parte, în sens invers, considerându-se că **noţiunea de proprietate publică este mai largă decât cea a domeniului public, ea incluzând şi domeniul privat**, fundamentată în dreptul civil (*Ion Filipescu*);

- identificarea unui *sens larg* **al noţiunii de domeniu public**, corespunzător celei de-a treia poziţii menţionate, şi a unui *sens restrâns* **al noţiunii de domeniu public**, corespunzător celei de-a doua poziţii, care susţine echivalenţa celor două noţiuni, aparţinând unui autor de drept civil (*Liviu Pop*).

Legea nr. 213/1998 nu a permis clarificarea controverselor apărute în materie. Aceasta deoarece legiuitorul a utilizat în conţinutul ei, în mod aleatoriu, când

noţiunea de *domeniu public*, când noţiunea de *proprietate publică*, fără a exista o regulă sau un principiu anume de stabilire a raportului dintre cele două noţiuni.

Totuşi, fără a putea nega *relativitatea ideii de domenialitate publică* şi până la urmă, chiar a *sferei de cuprindere a domeniului public*, în permanentă evoluţie în raport cu *realităţile economice*, *sociale* şi *politice* pe care trebuie să le exprime, din interpretarea legii am apreciat că se putea contura un punct de vedere unitar. Aceasta deoarece, în esenţă, trebuia optat între cele două poziţii ireconciliabile, *cea care punea semnul identităţii între conţinutul celor două noţiuni* şi *cea care stabilea un raport, de la întreg la parte, între ele*, fără a mai pune însă în discuţie modul în care acest raport trebuia înţeles (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Juridica nr. 1/2001, p. 4 şi urm.).

Nu trebuie neglijată nici influenţa **factorului politic** în această chestiune, cei aflaţi la conducerea unei ţări sau a unei colectivităţi locale fiind oricând în măsură să poată decide „din anumite raţiuni" scoaterea unui bun din sfera domeniului public şi trecerea acestuia în sfera domeniului privat, în ideea înstrăinării, în aceleaşi condiţii în care bunul a fost considerat ca făcând parte din domeniul public.

În cele ce urmează vom desprinde teza considerată cea mai adecvată în raport cu dispoziţiile legale actuale în materia proprietăţii publice, urmărind să surprindem şi limitele acestora, inclusiv din perspectiva problemelor existente în activitatea autorităţilor administraţiei publice.

§3. Definiţia dreptului de proprietate publică

Legea nr. 213/1998 privind *regimul juridic aplicabil proprietăţii publice*, prima reglementare în materie a fost considerabil „amputată" prin Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, care i-a conferit şi un nou titlu, adecvat conţinutului rămas în vigoare, de *lege privind bunurile proprietate publică*. În consecinţă, de la intrarea în vigoare a noului Cod civil, 1 octombrie 2011, sediul materiei a devenit cel stabilit în Titlul VI al acestuia, denumit *Proprietatea publică* din Cartea a III-a, intitulată *Despre bunuri*.

Şi totuşi, atât timp cât *proprietatea publică* aparţine exclusiv *statului* sau *unităţilor administrativ-teritoriale*, iar de *„gestionarea"* acestor bunuri se ocupă exclusiv *autorităţi ale administraţiei publice* se pune problema raţiunii consacrării regimului său juridic în noul Cod civil. Amintim în acest context obiectul de reglementare al acestuia din art. 2 alin. (1) potrivit căruia: *„Dispoziţiile prezentului cod reglementează* ***raporturile patrimoniale şi nepatrimoniale dintre persoane ca subiecte de drept civil***", lăsând cititorul să aprecieze singur răspunsul la problema ridicată.

Cu aproape 8 ani întârziere, Codul administrativ şi-a luat revanşa, preluând şi dezvoltând sub imperiul dinamicii activităţii autorităţilor administraţiei publice, dispoziţiile rămase în vigoare din Legea nr. 213/1998, abrogate expres prin art. 597 alin. (2) lit. m), cu excepţia art. 6, neenumerat printre articolele abrogate, după cum deja am menţionat mai sus.

Art. 284 C.adm. consacră ***obiectul de reglementare*** al Părții a V-a constând în stabilirea unor *„reguli specifice aplicabile proprietății publice și private a statului sau a unităților administrativ-teritoriale"*.

Potrivit art. 285 C.adm., *„Dreptul de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale se exercită cu respectarea următoarelor principii*: a) *principiul priorității interesului public*; b) *principiul protecției și conservării*; c) *principiul gestiunii eficiente* și d) *principiul transparenței și publicității"*.

Potrivit art. 858 C.civ., având ca titlu marginal, **Definiția dreptului de proprietate publică**: *„Proprietatea publică este dreptul de proprietate ce aparține statului sau unei unități administrativ-teritoriale asupra bunurilor care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz ori de interes public, cu condiția să fie dobândite prin unul din modurile prevăzute de lege"*.

Pe lângă constatarea evidentă că în conținutul explicației se reia chiar noțiunea ce se dorește a fi definită, la o analiză mai atentă se poate observa că, de fapt, această „definiție" a *dreptului de proprietate publică*, inspirată din doctrina civilistă în materie, se referă la *proprietatea publică*, enunțând două elemente specifice regimului juridic aplicabil acesteia. Este vorba despre **titularii acestui drept** (sau *subiectele dreptului de proprietate publică*), care nu pot fi decât *statul* sau *unitățile administrativ-teritoriale*, și, respectiv, despre **sfera bunurilor aparținând proprietății publice** (sau *obiectul dreptului de proprietate publică*) stabilită pe baza *criteriilor de domenialitate publică*.

De altfel, un text aproape similar, dar într-o altă formulare se regăsește în Titlul I al aceleiași Cărți a noului Cod civil, denumit *Bunurile și drepturile reale în general*. Astfel, potrivit art. 554 alin. (1) având ca titlu marginal, **Proprietatea publică**: *„Bunurile statului și ale unităților administrativ-teritoriale care, prin natura lor sau prin declarația legii sunt de uz sau de interes public formează obiectul proprietății publice, însă numai dacă au fost legal dobândite de către acestea"*.

Paradoxal, **obiectul proprietății publice** se identifică în art. 554 alin. (1) cu **proprietatea publică**, iar **proprietatea publică** se identifică în art. 858 cu **definiția dreptului de proprietate publică**, ceea ce demonstrează o evidentă lipsă de rigoare și de sistematizare a reglementării.

Pentru a complica parcă și mai mult textele legale și implicit interpretarea acestora, art. 554 alin. (2) adaugă: *„Dacă prin lege nu se prevede altfel, dispozițiile aplicabile dreptului de proprietate privată se aplică și dreptului de proprietate publică, însă numai în măsura în care sunt compatibile cu acesta din urmă"*.

§4. Obiectul proprietății publice. Delimitarea de domeniul privat

Potrivit art. 859 C.civ., având ca titlu marginal **Obiectul proprietății publice. Delimitarea de domeniul privat**: „(1) *Constituie obiect exclusiv al proprietății publice bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele*

naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, precum şi alte bunuri stabilite prin lege organică. (2) *Celelalte bunuri care aparţin statului ori unităţilor administrativ-teritoriale fac parte, după caz, din domeniul public sau din domeniul privat al acestora, însă numai dacă au fost la rândul lor, dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege*".

Constatăm că alin. (1) al art. 859 C.civ. preia *ad litteram* conţinutul art. 136 alin. (3) din Constituţie, enumerând aceleaşi *bunuri ale proprietăţii publice de rang constituţional*. Alin. (2) al aceluiaşi articol se referă la *celelalte bunuri*, având o *natură legală*, ce aparţin statului ori unităţilor administrativ-teritoriale – adică *unicilor titulari ai dreptului de proprietate publică* – care *fac parte din domeniul public sau din domeniul privat* al acestora. Se realizează astfel o trecere de la noţiunea de *proprietate publică*, de rang constituţional, la noţiunile de *domeniu public* şi *domeniu privat*, noţiuni de rang legal, trecere anticipată chiar din titlul marginal. Observăm că, în viziunea civilistă, domeniul privat al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale, format din bunurile *proprietate privată* care aparţin statului sau unităţilor administrativ-teritoriale, asemeni oricărui proprietar, persoană fizică sau juridică de drept privat, este asimilat proprietăţii private, în general.

O asemenea interpretare rezultă şi din alin. (1) al art. 553 C.civ. consacrat **proprietăţii private**, potrivit căruia: *„Sunt obiect al proprietăţii private toate bunurile de uz sau de interes privat aparţinând persoanelor fizice, persoanelor juridice de drept privat sau de drept public,* ***inclusiv bunurile care alcătuiesc domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale***".

Din perspectiva dreptului public, *domeniul privat* are aceiaşi unici titulari ca şi domeniul public, *statul sau unităţile administrativ-teritoriale*, este „gestionat" de aceleaşi autorităţi ale administraţiei publice care „gestionează" şi domeniul public. Bunurile care-l compun se supun unei *proceduri de inventariere*, unui *regim de transfer* şi pot fi date în administrare, concesionate, închiriate sau date în folosinţă gratuită, dar şi vândute prin licitaţie publică potrivit unor prevederi ale Codului administrativ. În raport cu toate aceste reguli specifice, domeniul privat se diferenţiază de restul bunurilor proprietate privată ce aparţin persoanelor fizice sau persoanelor juridice de drept privat sau de drept public.

De altfel, potrivit art. 354 C.adm., „(1) *Domeniul privat al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale este alcătuit din bunuri aflate în proprietatea lor şi care nu fac parte din domeniul public.* (2) *Asupra acestor bunuri, statul sau unităţile administrativ-teritoriale au drept de proprietate privată*", fiind supuse regimului dreptului comun.

Complementar, art. 355 C.adm. consacrat ***regimului juridic al proprietăţii private a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale*** prevede că: *„Bunurile care fac parte din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale se află în circuitul civil şi se supun regulilor prevăzute de Legea nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, dacă prin lege nu se prevede altfel".*

Deşi art. 859 alin. (2) C.civ. se referă atât la bunurile domeniului public, cât şi la bunurile domeniului privat *dobândite prin unul din modurile prevăzute de lege*, doar *cazurile de dobândire a bunurilor proprietate publică* sunt enumerate expres, în ce priveşte *modalităţile de dobândire a bunurilor domeniului privat* existând dispoziţii singulare. Un asemenea vid legislativ creează probleme în activitatea autorităţilor administraţiei publice cu atribuţii în materie.

§5. Sfera bunurilor proprietate publică

În art. 286 C.adm. sunt identificate următoarele **trei categorii de bunuri care alcătuiesc domeniul public**: *bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituţie*; *bunurile stabilite în anexele nr. 2-4* şi *„orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public, şi sunt dobândite de stat sau de unităţile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege"*.

Se distinge apoi între *domeniul public al statului, domeniul public al judeţului* şi *domeniul public al comunei, al oraşului* sau *al municipiului*.

Or, în raport cu această modalitate de prezentare a **sferei bunurilor domeniului public**, constatăm că sintagma *domeniu public* este utilizată de Codul administrativ, asemeni Legii nr. 213/1998 pentru a se referi mai întâi la bunurile care, potrivit art. 136 alin. (3) din Constituţia republicată *aparţin proprietăţii publice*.

Apoi sunt avute în vedere *bunurile enumerate cu caracter exemplificativ, în anexele 2-4 ale Codului*, fiind vorba în acest caz despre criteriul normei de trimitere consacrat de art. 136 alin. (3) din Constituţie, de identificare a altor bunuri ale proprietăţii publice, *„alte bunuri stabilite de legea organică"*.

În sfârşit, mai pot aparţine domeniului public şi bunurile care îndeplinesc *criteriile de domenialitate publică*, menţionate expres de legiuitor, Constituţia referindu-se, după revizuire, la criteriul **interesului public** cu privire la *bogăţiile subsolului* şi la criteriul **interesului naţional**, cu privire la *„apele cu potenţial energetic valorificabil"*.

În plus, deşi titlul Părţii a V-a a Codului administrativ se referă la *proprietatea publică*, Anexa 2 se intitulează *„Listă cuprinzând unele bunuri care aparţin domeniului public al statului"*; Anexa 3 se intitulează *„Listă cuprinzând unele bunuri care aparţin domeniului public al judeţului"*, iar Anexa 4 se intitulează *„Listă cuprinzând unele bunuri care aparţin domeniului public al comunei, al oraşului sau al municipiului"*.

În consecinţă, în problema corelaţiei proprietate publică-domeniu public, în trecut Legea nr. 213/1998, iar în prezent, Codul administrativ conduce la **identificarea** *sferei bunurilor aparţinând proprietăţii publice cu sfera bunurilor aparţinând domeniului public*, fiind vorba în mod implicit, de **noţiuni ce cuprind aceeaşi sferă de bunuri**. Astfel, Codul administrativ operează cu noţiunea de *domeniu public* pentru a identifica bunuri care, potrivit Constituţiei, sunt *obiect al proprietăţii publice*, de unde concluzia conform căreia **orice bun al proprietăţii publice este şi un bun al domeniului public**.

În ce ne privește, apreciem că o asemenea poziție, îmbrățișată de-a lungul vremii mai ales de autorii de drept civil, este susținută într-un mod și mai tranșant prin conținutul art. 860 C.civ. potrivit căruia: „(1) **Bunurile proprietate publică fac parte din domeniul public național, județean sau după caz, local.** (2) *Delimitarea dintre domeniul public național, județean și local se face în condițiile legii.* (3) *Bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau unităților administrativ-teritoriale potrivit unei legi organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice. În celelalte cazuri, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers se face în condițiile legii*".

Practic, alin. (1) și (2) al art. 860 C.civ. sunt complementare art. 286 C.adm., iar sintagma *„în condițiile legii"* la care face trimitere atât alin. (2), cât și alin. (3) are în vedere în prezent, chiar actualele prevederi ale Codului.

Totodată, dispoziții conținute în alte acte normative în vigoare, *ne obligă să acceptăm ideea unor regimuri domeniale speciale, aplicabile unor bunuri proprietate privată, care nu intră însă în sfera bunurilor domeniului public*, dar asupra cărora statul sau unitățile administrativ-teritoriale exercită un *drept de pază și protecție*, expres reglementat. De aici concluzia, acceptării tezei unui *sens larg* și a unui *sens restrâns* a *noțiunii de domeniu public*, chestiune la care vom reveni mai în detaliu, în prelegerea ulterioară.

Chiar în condițiile legislației în vigoare, *semnificația noțiunii de domeniu public rămâne intactă în considerarea regimului juridic special aplicabil, derogatoriu de la dreptul comun.* Menținerea acestei noțiuni în legislație și doctrină își dovedește pe deplin utilitatea, tocmai în raport cu acest regim juridic.

§6. Modalități de dobândire a dreptului de proprietate publică

Art. 863 C.civ. având ca titlu marginal **Cazurile de dobândire a dreptului de proprietate publică** enumeră (preluând parțial, cu unele modificări, conținutul art. 7 din Legea nr. 213/1998 abrogat prin Legea nr. 71/2011) următoarele modalități de dobândire a dreptului de proprietate publică: a) *prin achiziție publică efectuată în condițiile legii*; b) *prin expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii*; c) *prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, dacă bunul prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public*; d) *prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul prin natura lui sau prin voința dobânditorului, devine de uz ori de interes public*; e) *prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia în condițiile legii*; f) *prin alte moduri stabilite de lege.*

Spre deosebire de art. 7 din Legea nr. 213/1998 care prevedea ca primă modalitate de dobândire a dreptului de proprietate publică *calea naturală*, art. 863 C.civ. nu

o mai prevede. Cu toate acestea, în realitate, ea continuă să existe, fiind specifică, spre exemplu, bogăţiilor subsolului, în stare de zăcământ, apelor maritime interioare, falezei şi plajei mării etc. asupra cărora acţionează un proces dinamic de evoluţie naturală ce face posibilă extinderea, dar şi restrângerea suprafeţei iniţiale.

În cazul *achiziţiei publice* sunt avute în vedere bunurile *de uz sau de interes public*, procedura de achiziţie fiind cea stabilită prin Legea nr. 98/2016 privind achiziţiile publice, cu modificările şi completările ulterioare. Pentru ca un contract de achiziţii publice să poată fi considerat mod de dobândire a proprietăţii publice, trebuie să îndeplinească două condiţii, potrivit doctrinei: să fie încheiat în numele statului ori al unei unităţi administrativ-teritoriale şi să aibă ca obiect un bun esenţial pentru funcţionarea unui serviciu public, care să reclame astfel declararea lui ca fiind inalienabil (*O. Podaru*, op. cit., 2019, p. 45).

Exproprierea pentru cauză de utilitate publică este reglementată prin două acte normative: Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată reprezentând dreptul comun în materie şi Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes naţional, judeţean şi local, cu modificările şi completările ulterioare.

Prin efectul exproprierii bunurile imobile proprietatea persoanelor fizice sau persoanelor juridice cu sau fără scop lucrativ, precum şi cele aflate în proprietatea privată a comunelor, oraşelor, municipiilor şi judeţelor trec în domeniul public al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale pentru *cauză de utilitate publică.*

Exproprierea pentru cauzele de utilitate publică enumerate la art. 6 din Legea nr. 33/1994, republicată, se realizează după declararea incidenţei unei astfel de cauze de către Guvern pentru *lucrările de interes naţional*, respectiv de către consiliile judeţene şi Consiliul General al Municipiului Bucureşti pentru *lucrările de interes local.* Alte cauze de utilitate publică pot fi declarate doar prin lege. La rândul ei, Legea nr. 255/2010 a urmărit în principal, *simplificarea* şi *accelerarea procedurii de expropriere pentru cauze de utilitate publică* din cauza problemelor întâmpinate de autorităţile administraţiei publice în procedura de expropriere.

Includerea în domeniul public a bunurilor dobândite prin *acte de donaţie* sau *legate* se realizează, dacă bunul prin natura lui sau prin voinţa dispunătorului devine de *uz* sau de *interes public.* Art. 2 pct. 22 din Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice, cu modificările şi completările ulterioare stipulează că, ***donaţia*** constă în *„fondurile băneşti sau bunurile materiale primite de o instituţie publică de la o persoană juridică sau fizică cu titlu nerambursabil şi fără contraprestaţie".* Art. 986 C.civ. defineşte ***legatul*** ca reprezentând *„dispoziţia testamentară prin care testatorul stipulează ca, la decesul său, unul sau mai mulţi legatari să dobândească întregul său patrimoniu, o fracţiune din acesta sau anumite bunuri determinate".*

Noul Cod civil a adăugat o nouă modalitate de dobândire a bunurilor proprietate publică faţă de cele iniţial precizate în art. 7 al Legii nr. 213/1998, şi anume *convenţia cu titlu oneros*, care poate să intervină dacă bunul prin natura lui sau prin voinţa autorităţii administraţiei publice centrale sau locale competente să gestioneze

asemenea bunuri devine de *uz* sau de *interes public*. Astfel, dreptul de proprietate publică poate fi dobândit, în limitele permise prin lege, prin contracte civile (contracte de vânzare-cumpărare, contracte de schimb etc.) atunci când bunurile dobândite sunt afectate unei utilități publice (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 301).

În ce privește posibilitatea dobândirii de bunuri proprietate publică prin „alte moduri stabilite de lege", în doctrina de drept public este menționată ***accesiunea*** reglementată de art. 567-601 C.civ., potrivit căreia, *proprietarul unui bun devine proprietarul a tot ce se alipește cu bunul ori se încorporează în acesta, dacă legea nu prevede altfel*, în măsura în care aceste prevederi sunt compatibile cu regimul juridic aplicabil proprietății publice (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 306).

Dobândirea dreptului de proprietate publică se mai poate realiza asupra ***bunurilor arheologice mobile descoperite întâmplător sau prin cercetări arheologice*** în condițiile stabilite de Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil republicată cu modificările și completările ulterioare, precum și prin ***darea în plata***, reglementată de art. 263 C.proc.fisc. (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 307 și urm.).

§7. Stingerea și apărarea dreptului de proprietate publică

Noul Cod civil reglementează *modalitățile de stingere a dreptului de proprietate publică*, printre care menționează și trecerea bunului proprietate publică în domeniul privat, transferul bunurilor domeniale fiind reglementat în prezent, în Codul administrativ, aspecte ce le vom dezvolta într-o prelegere ulterioară.

Potrivit art. 864 C.civ.: *„Dreptul de proprietate publică se stinge dacă bunul a pierit ori a fost trecut în domeniul privat, dacă a încetat uzul sau interesul public, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege"*. Aceste dispoziții pot fi interpretate în sensul că trecerea bunului din domeniul public în domeniul privat poate avea loc în condițiile stabilite de Codul administrativ, dacă a încetat *uzul* sau *interesul public*.

În ce privește **apărarea dreptului de proprietate publică**, vechile dispoziții din Legea nr. 213/1998 referitoare la *capacitatea procesuală* a titularilor dreptului de proprietate publică fuseseră parțial abrogate prin Legea nr. 71/2011, art. 865 C.civ. stabilind în prezent regimul legal al apărării în instanță a dreptului de proprietate publică. Potrivit art. 865 C.civ.: „(1) *Obligația apărării în justiție a proprietății publice revine titularului.* (2) *Titularii drepturilor corespunzătoare proprietății publice sunt obligați:* a) *să îl informeze pe proprietar cu privire la orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică*; b) *să îl introducă în proces pe titularul dreptului de proprietate publică, în condițiile prevăzute de Codul de procedură civilă*". Dispozițiile privind *acțiunea în revendicare* din art. 563 C.civ. se aplică corespunzător.

Prelegerea XVIII
Regimul juridic aplicabil domeniului public. Criteriile de domenialitate publică

§1. Definiţia şi trăsăturile domeniului public

În Tratatul de drept administrativ care conţine cea mai documentată şi amplă prezentare şi analiză a *instituţiei domeniului public* de după 1990, este subliniat faptul că o definiţie a **domeniului public** trebuie formulată în aşa fel încât să rezulte că în sfera acestei noţiuni sunt cuprinse, în primul rând, toate *bunurile proprietate publică,* dar şi o serie de *bunuri proprietate privată care prezintă o semnificaţie deosebită sub aspect istoric, cultural* etc., *fiind valori ale patrimoniului naţional* care trebuie transmise de la generaţie la generaţie, motiv pentru care se află sub un *regim de pază şi protecţie* guvernat de regulile dreptului public (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 172 şi urm.).

Din respect pentru adevăr, profesorul nu omite să precizeze că prima definiţie a *domeniului public* în doctrina românească de după 1948 aparţine profesoarei Valentina Gilescu şi datează din anii 1986-1987, fiind vorba despre „acele bunuri care, fie prin natura lor, fie printr-o destinaţie expresă a legii, pot folosi tuturor în mod direct sau prin intermediul unui organ al administraţiei de stat, care realizează un serviciu public şi în acest scop, administrează aceste bunuri" (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 173, nota 1).

Faţă de precizările de la început privind semnificaţia actuală a noţiunii de *domeniu public*, o singură remarcă simţim nevoia să facem, şi anume cea care rezultă din prelegerea anterioară, potrivit căreia, distingem între un *sens larg* şi un *sens restrâns* al acestei noţiuni, în raport cu sfera bunurilor ce-l alcătuiesc.

În *sens restrâns*, domeniul public se identifică cu sfera bunurilor proprietate publică, în timp ce, în *sens larg*, sfera domeniului public include pe lângă toate bunurile proprietate publică şi unele bunuri aparţinând proprietăţii private care, pentru anumite considerente, se află sub paza şi protecţia statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, fiind supuse, pe lângă regulile dreptului privat, şi unui regim de drept public.

Prin *domeniu public* (în sens larg – *n.n.*), înţelegem acele bunuri publice sau private care prin natura lor sau dispoziţia expresă a legii trebuie păstrate şi transmise generaţiilor viitoare, reprezentând valori destinate a fi folosite în interes public, direct sau prin intermediul unui serviciu public, şi supuse unui regim administrativ, respectiv unui regim mixt, în care regimul de putere este dominant, fiind în proprietatea sau, după caz, în paza persoanelor juridice de drept public (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 173).

Domeniul public în sens restrâns semnifică numai bunurile care sunt obiect al dreptului de proprietate publică al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale (*L. Pop*, op. cit., 2001, p. 70; *L. Pop, L.M. Harosa*, op. cit., 2006, p. 122).

Într-o formulare concisă şi sistematizată, *domeniul public*, în sens restrâns, este privit ca reprezentând *totalitatea bunurilor mobile sau imobile aparţinând statului sau unităţilor administrativ-teritoriale care prin dispoziţiile legii sau prin natura lor sunt de uz sau de interes public şi se supun regimului juridic administrativ* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 263).

Din aceeaşi perspectivă, având în vedere scopul pentru realizarea căruia a fost creat, un alt autor consideră că **domeniul public** *este alcătuit din acele bunuri imobile şi mobile,* **proprietate publică**, *care sunt destinate să folosească tuturor membrilor unei colectivităţi umane, fie în mod direct, fie prin intermediul unor organe special create spre a le administra în scopul satisfacerii unor nevoi sociale* (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 162).

Bunurile proprietate privată care fac parte din domeniul public în *sens larg*, datorită importanţei lor pentru întreaga societate sunt supuse în parte, prin lege, unui *regim juridic de drept public* (*L. Pop, L.M. Harosa*, op. cit., 2006, p. 121).

Prin urmare, în *sfera largă a domeniului public* intră *orice bun al proprietăţii publice*, dar criteriile pentru identificarea acestor bunuri sunt relativ determinate de Constituţie şi apoi de legea specială în materie (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 175).

Dar, în plus, printre *bunurile proprietate privată*, identificăm o serie de bunuri care, *în anumite situaţii*, cu *anumite condiţii*, pot intra sub **un regim domenial special**, de unde **ideea de domenialitate publică** şi a unei **scări a domenialităţii**, fără ca bunurile respective să se caracterizeze prin **inalienabilitate**, trăsătura principală a *bunurilor domeniului public*, ci doar printr-o *restrângere a exerciţiului dreptului de proprietate*, conform art. 53 din Constituţia republicată.

În ce priveşte **ideea de scară a domenialităţii**, aceasta a fost fundamentată încă din perioada interbelică în doctrina franceză, fiind vorba de *bunuri supuse unor reguli de protecţie graduală, determinate de nevoia şi importanţa pentru colectivitate a diverselor dependinţe ale domeniului public* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 146).

Pe aceeaşi linie de idei, în doctrina franceză actuală, **ideea de scară a domenialităţii** este privită ca reflectând stabilirea unei gradaţii în importanţa regulilor derogatorii de la dreptul civil aplicabile bunurilor aparţinând persoanelor publice (*V. Vedinaş, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 54).

Scopul **domenialităţii publice** constă în a asigura securitatea bunurilor care constituie dependinţele domeniului public şi, înainte de toate, indisponibilitatea lor.

Nu mai puţin adevărat este că principiul **inalienabilităţii** prezintă un **caracter relativ**, guvernanţii putând, în orice moment, să decidă *dezafectarea unui bun din domeniul public şi includerea lui în domeniul privat*, dacă acest lucru se apreciază că ar putea fi în interesul guvernării.

Faţă de domeniul public, **domeniul privat al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale reprezintă regula**, dreptul de proprietate asupra bunurilor aparţinând acestuia fiind exercitat de autorităţile administraţiei publice centrale sau locale.

În concluzie, **ideea de domenialitate publică** nu are în vedere doar *bunurile proprietate publică*, ci şi *unele bunuri proprietate privată*, care pentru anumite considerente se află sub *paza şi protecţia statului* sau a *unităţilor administrativ-teritoriale.*

În ce priveşte **trăsăturile domeniului public**, pornind de la definiţia în *sens larg* a acestuia, în doctrina administrativă s-a reţinut că, pentru ca un bun să facă parte din domeniul public, el trebuie (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 176 şi urm.):

- *Prin natura sau prin destinaţia expresă a legii să intre în categoria bunurilor care se impune a fi protejate şi transmise generaţiilor viitoare.*

Această trăsătură urmăreşte să scoată în evidenţă faptul că nu toate bunurile din societate urmează a fi conservate pentru generaţiile viitoare, ci doar anumite categorii de bunuri, cu titlu de excepţie, majoritatea acestora fiind supuse consumului, circuitului civil. Destinaţia unor bunuri de a folosi generaţiilor viitoare este dată de normele juridice fie în considerarea valorii lor deosebite, fie în considerarea utilităţii lor publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 176).

- *Să prezinte semnificaţia unei valori de interes public sau să fie destinat unei folosinţe de interes public.*

Bunurile domeniului public dobândesc o *importanţă socială deosebită.* Deosebim o *folosinţă directă*, cel mai adesea gratuită, dată fiind *natura bunului* (mersul pe stradă, scăldatul în apa mării etc.), când nu este nevoie de nicio condiţionare şi, respectiv, o *folosinţă indirectă*, când bunul este pus în valoare printr-un *serviciu public*, organizat de administraţia publică.

- *Să fie supus unui regim juridic administrativ sau după caz, unui regim mixt, de drept public şi privat, în care regimul public rămâne dominant.*

Bunurile domeniului public sunt supuse unui regim juridic ce are ca notă caracteristică *apartenenţa la un regim de drept public. Regimul de drept public* apare ca un regim al *exercitării dreptului de proprietate publică*, ipoteză în care, potrivit Constituţiei, subiectul purtător al autorităţii publice nu poate fi decât statul sau unitatea administrativ-teritorială, respectiv un *regim de limitare a exerciţiului dreptului de proprietate privată*, în considerarea salvgardării unei valori naţionale

- *Să se afle în proprietate publică sau în paza unei persoane de drept public.*

Dreptul de proprietate nu poate viza decât *bunurile proprietate publică*, iar *dreptul de pază şi protecţie* va avea în vedere *bunurile proprietate privată.* În ce priveşte *importanţa distincţiei dintre proprietatea publică* şi *proprietatea privată a statului sau unităţilor administrativ-teritoriale* sau, cu alte cuvinte, *interesul practic de a deosebi domeniul public de domeniul privat*, este vorba despre diferenţa de regim juridic aplicabil.

§2. Particularităţile domeniului public

Paradoxal, deşi doctrina civilistă s-a diferenţiat de doctrina administrativă în problema *corelaţiei proprietate publică – domeniu public* şi, implicit, a *sferei bunurilor*

acestora, în privinţa *caracterelor dreptului de proprietate publică*, a *particularităţilor domeniului public* a existat dintotdeauna o poziţie comună.

Au fost identificate astfel, de regulă cu unele diferenţe de nuanţă, aceleaşi *particularităţi ale domeniului public în raport cu cele ale domeniului privat.*

Ce ne interesează însă să subliniem în mod special în legătură cu aceste particularităţi este tocmai faptul că, la o analiză atentă a terminologiei utilizate de doctrină, constatăm cum toţi autorii se referă, indiferent de enunţul din titlu, în mod nediferenţiat, fie la **caracteristicile (principiile) dreptului de proprietate publică** şi, deci, ale bunurilor ce o compun, fie, *cu exact acelaşi înţeles*, la **caracteristicile (principiile) domeniului public** şi, deci, ale bunurilor ce îl compun.

Or, şi acesta se constituie într-un argument în sprijinul concluziei la care am ajuns, privind înţelesul identic al celor două noţiuni, sub aspectul sferei de cuprindere, care de fapt interesează, în ultimă instanţă, în practica administrativă.

Axul principal al regimului juridic aplicabil domeniului public este, fără îndoială, principiul **inalienabilităţii**, principiu modern adoptat la jumătatea secolului al XIX-lea. Durata sa este limitată doar la perioada în care bunul face parte din domeniul public, adică la durata *afectaţiunii*, odată *dezafectat de caracterul public*, bunul respectiv putând fi înstrăinat.

Mult timp neconsacrată legislativ, ci doar jurisprudenţial şi doctrinar, cum se precizează în doctrina de drept administrativ, **regula inalienabilităţii** a apărut ca o consecinţă firească a afectării bunurilor din domeniul public în vederea satisfacerii intereselor generale (*L. Giurgiu*, loc. cit., în Dreptul nr. 8/1995, p. 40).

Ea nu poate fi concepută însă în mod *absolut*, ci dimpotrivă, ca având un caracter *relativ* şi *limitat*, depinzând de natura bunului şi de scopul pentru care a fost afectat (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 211).

Cu alte cuvinte, caracterul relativ al inalienabilităţii decurge din faptul că *regula nu se aplică decât domeniului public şi exclusiv, pe durata în care bunul aparţine acestui domeniu.* Din momentul în care un bun nu mai face parte din domeniul public, fiind de exemplu *declasat* (noţiune utilizată în cazul căilor de comunicaţie terestră) şi trecut în domeniul privat, regula inalienabilităţii nu se mai menţine, bunul putând fi înstrăinat (*L. Giurgiu*, loc. cit., în Dreptul nr. 8/1995, p. 41).

Suntem tentaţi să spunem mai mult în ce ne priveşte, şi anume că **declasarea, dezafectarea**, în general, urmăreşte adesea *înstrăinarea ulterioară a bunului.*

Potrivit art. 136 alin. (4) din Constituţia României republicată: „**Bunurile proprietate publică sunt inalienabile.** *În condiţiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituţiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică*". În ce priveşte teza finală a acestei dispoziţii constituţionale, este de remarcat că ea a fost adăugată cu ocazia revizuirii din anul 2003.

De altfel, prin completarea dispoziţiei iniţiale a art. 135 alin. (4), s-a consfinţit constituţional o situaţie deja consacrată în practica administrativă, în baza unei vechi prevederi din Legea nr. 213/1998 ce consacră dreptul statului sau al unităţilor

administrativ-teritoriale de a da în folosinţă gratuită imobile din patrimoniul lor, pe termen limitat, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfăşoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori serviciilor publice.

Ca o consecinţă a inalienabilităţii sale, *dreptul de proprietate asupra bunurilor aparţinând domeniului public este* **imprescriptibil**, ceea ce exclude posibilitatea dobândirii acestora pe calea uzucapiunii sau pe calea posesiunii de bună-credinţă, în cazul bunurilor mobile.

Acest principiu fusese expres consacrat, chiar înainte de intrarea în vigoare a Constituţiei, în anul 1991, prin art. 5 alin. (2) din Legea fondului funciar (în varianta iniţială – *n.n.*), care prevedea: „Terenurile care fac parte din domeniul public sunt scoase din circuitul civil, dacă prin lege nu se prevede altfel. *Dreptul de proprietate asupra lor este imprescriptibil*".

O altă consecinţă a caracterului inalienabil al bunurilor ce aparţin domeniului public este **insesizabilitatea** lor, care se opune urmăririi lor silite.

După cum se remarcase în doctrina interbelică, problema urmăririi bunurilor ce intră în acest domeniu nici nu se putea pune, deoarece statul era prezumat a fi întotdeauna solvabil, bunurile sale fie că făceau parte din domeniul public, fie că aparţineau domeniului privat, nu puteau face obiectul procedurii de executare silită (*G. Luţescu*, op. cit., 1947, p. 161).

Într-o altă opinie, o asemenea teză, în prezent, nu mai poate fi susţinută, deoarece chiar *Constituţia a stabilit egalitatea de tratament între cele două forme de proprietate*, inclusiv în ceea ce priveşte regimul juridic al servituţilor, respectiv al executării silite. În aceste condiţii, dreptul de proprietate asupra bunurilor aparţinând domeniului public nu este susceptibil de dezmembrăminte prin constituirea unor drepturi reale imobiliare. Prin urmare, *asupra acestor bunuri nu se pot constitui servituţi*, ele fiind incompatibile cu afectaţiunea specială a domeniului public (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 211).

Particularităţile prin care domeniul public se delimitează de domeniul privat au fost pentru prima dată prevăzute în legislaţia postdecembristă, chiar *înainte* de adoptarea Constituţiei din 1991, în Legea administraţiei publice locale nr. 69/1991 care dispunea expres că *„bunurile ce fac parte din domeniul public sunt inalienabile, imprescriptibile şi insesizabile"*, ele menţinându-se şi în Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, abrogată prin Codul administrativ.

Totodată, Legea nr. 169/1997 pentru modificarea şi completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 a prevăzut în art. 5 alin. (2) că: *„Terenurile care fac parte din domeniul public sunt inalienabile, insesizabile şi imprescriptibile.* Ele nu pot fi introduse în circuitul civil decât dacă, potrivit legii, sunt dezafectate din domeniul public".

La rândul ei, Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, a consacrat expres aceste caractere juridice, *specifice* doar dreptului de proprietate publică, care-l individualizează în raport cu dreptul de proprietate privată.

Şi de această dată ni se pare semnificativ să semnalăm faptul că unii autori, evocând şi analizând dispoziţiile legii, sub acest aspect, le-au calificat ca **fiind specifice dreptului de proprietate publică**, în timp ce alţii s-au referit la **caracteristicile domeniului public**, aşa cum de altfel se pronunţase şi legiuitorul, deşi legea avea ca obiect de reglementare proprietatea publică şi regimul juridic aplicabil acesteia.

Astfel, dispoziţiile cu rol de drept comun în materie au fost conţinute în art. 11 şi în art. 13 din Legea nr. 213/1998, fiind însă abrogate la 1 octombrie 2011 prin Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, ele regăsindu-se în prezent în acest din urmă act normativ.

Potrivit art. 861 alin. (1) şi (2) C.civ.: *„Bunurile proprietate publică sunt inalienabile, imprescriptibile şi insesizabile. Proprietatea asupra acestor bunuri nu se stinge prin neuz şi nu poate fi dobândită de terţi prin uzucapiune sau, după caz, prin posesia de bună-credinţă asupra bunurilor imobile"*.

Inalienabilitatea, *insesizabilitatea* şi *imprescriptibilitatea* reprezintă trăsături generale şi comune pentru toate bunurile proprietate publică. În afara acestor trăsături, însă, unor categorii de bunuri proprietate publică le sunt aplicabile şi alte reguli, constituind *regimul juridic special* al acestora.

Art. 862 C.civ. consacră **limitele exercitării dreptului de proprietate publică** astfel: „(1) *Dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limite reglementate de lege sau de prezentul Cod pentru dreptul de proprietate privată, în măsura în care acestea sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate.* (2) *Incompatibilitatea se constată prin acordul dintre titularul proprietăţii publice şi persoana interesată sau, în caz de divergenţă, pe cale judecătorească* (3) *În aceste cazuri, persoana interesată are dreptul la o justă şi promptă despăgubire din partea titularului proprietăţii publice*".

În doctrină se apreciază că temeiul constituţional al acestor limite îl constituie art. 53 din Constituţie privind restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi (*V. Vedinaş*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 11).

§3. Criteriile de domenialitate publică

Stabilirea efectivă a bunurilor ce compun *domeniul public* a întâmpinat de-a lungul vremii numeroase dificultăţi, dezbaterile concentrându-se în principal pe două aspecte considerate esenţiale, şi anume: *identificarea unor criterii* care să permită includerea unui anumit bun în sfera domeniului public şi, respectiv, *identificarea titularilor acestei categorii de bunuri*, implicit a dreptului existent asupra acestora.

Din această perspectivă, în doctrina occidentală modernă s-a observat că nu există o *enumerare legislativă a bunurilor care fac parte din domeniul public* şi nici *criterii sigure de determinare a acestora*, jurisprudenţei revenindu-i rolul, de-a lungul vremii, de a elabora unele criterii empirice şi apoi mai sistematice (*C. Oprişan*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 1/1995, p. 10).

Indiferent de evoluţia legislaţiei în materie, în doctrina postdecembristă s-a reluat problema *delimitării domeniului public de domeniul privat* şi, mai departe, de marea masă a bunurilor proprietate privată, prin identificarea unor criterii de departajare.

La scurt timp după adoptarea Constituţiei din 1991, s-a susţinut că enumerarea bunurilor domeniului public scoate în evidenţă nu numai marea lor varietate, dar şi împrejurarea că, adesea, *încadrarea unui bun în domeniul public ori în cel privat al statului se loveşte de dificultăţi* (*M. Uliescu*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 3/1992, p. 215 şi urm.).

Dacă este exact că din domeniul public al statului fac parte toate clădirile centrale şi exterioare ale ministerelor, cu accesoriile lor mobile şi imobile, băile publice, instalaţiile tuturor serviciilor publice (cu privire la această categorie depinde cine realizează serviciile publice respective – *n.n.*), echipamentele şi depozitele armatei, cimitirele eroilor, farurile, arhivele, este incontestabil că în acest domeniu intră şi tezaurul de aur păstrat la Banca Naţională, manuscrisele scriitorilor clasici, tablourile şi alte opere de artă chiar neexpuse în muzee (în măsura în care aparţin statului).

În plus, intră în domeniul public, fără a fi, propriu-zis, obiect al dreptului de proprietate, „toate sumele de bani afectate bugetului statului şi administraţiilor publice în scopul de a servi pentru administrarea şi folosinţa lor", care reprezintă, sub aspect juridic, titluri de creanţă.

În acelaşi sens s-a pronunţat şi un alt autor, apreciind că, potrivit criteriului *afectaţiunii bunului unei utilităţi publice* ori *unui serviciu public*, aparţin domeniului public clădirile organelor administraţiei de stat (ministere, primării, prefecturi), cele ale sediilor şi celorlalte instituţii de învăţământ de stat, ale muzeelor publice, teatrelor de stat, ale instituţiilor de stat din domeniul ocrotirii sănătăţii, apărării naţionale, instalaţiile tuturor serviciilor publice, cimitirele eroilor şi orice alte clădiri pe care *prevederile legale le consideră ca fiind de domeniul public* (*C. Jora*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 4/1993, p. 319).

Printre bunurile mobile, autorul enumera exponatele ce sunt prezentate în muzeele publice, *cărţile aflate în bibliotecile publice* ori bunurile ce se găsesc în arhivele publice, tezaurul de aur şi alte asemenea bunuri ce aparţin statului.

În privinţa *diferenţierii dintre domeniul public şi cel privat*, problemă controversată de-a lungul vremii, s-a încercat delimitarea lor utilizându-se anumite *procedee* (*C. Jora*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 4/1993, p. 319).

Problema care se pune în acest caz, se arată în doctrină, este aceea de a şti dacă unul sau mai multe dintre aceste **criterii** poate funcţiona de sine stătător pentru a se stabili dacă un bun aparţine sau nu domeniului public (*A. Cojocaru*, loc. cit., în Dreptul nr. 11/1998, p. 46).

Astfel, unul dintre criterii l-a reprezentat **natura bunurilor**, apreciată ca determinantă în distingerea celor două domenii, ca urmare a existenţei unor categorii de bunuri, care, datorită naturii lor, nu puteau aparţine unui particular, ca de exemplu o şosea (*C. Jora*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 4/1993, p. 319).

Asemenea bunuri ar fi de domeniu public, dar pe lângă ele există, după cum același autor susține, *bunuri care fac parte din domeniul public, dar care ar putea să constituie și proprietate privată* (de exemplu, un tablou dintr-un muzeu public).

Cu alte cuvinte, acest criteriu – după cum se afirma într-un alt studiu anterior, consacrat raportului dintre domeniul public și cel privat în lumina Legii fondului funciar – nu acoperă toată gama de bunuri care fac parte din acest patrimoniu și *nu poate explica apartenența la acesta a unor bunuri care prin natura lor, pot fi obiect al dreptului de proprietate particulară* (*D.C. Tudorache*, loc. cit., în Dreptul nr. 5/1992, p. 19).

Ce ne reține atenția, legat de acest punct de vedere comun, poziție preluată din lucrări din perioada interbelică, rămase de referință în dreptul civil, este tocmai *admiterea ideii existenței unor categorii de bunuri proprietate privată, ce pot aparține domeniului public*, în raport cu legislația și jurisprudența vremii. Este vorba despre acele bunuri aflate în proprietate privată, dar supuse unor **reguli domeniale speciale**.

În plus, ca o observație generală, constatăm din nou stricta dependență a instituției domeniului public față de specificul societății la care se raportează.

Un alt criteriu prin care se stabilește apartenența la domeniul public este cel al **afectării bunului unui serviciu public**, criteriu care, nu poate contribui singur la departajarea celor două domenii, deoarece *extinde excesiv sfera bunurilor care ar aparține domeniului public* (*I. Filipescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 5-6/1994, p. 77 și urm.; *C. Jora*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 4/1993, p. 319; *I. Adam*, loc. cit., în Dreptul nr. 8/1994, p. 33).

Vom oferi cu titlu de exemplu, în sprijinul poziției critice, situația învățământului superior particular, extins în România, după 1990, *serviciu public fundamental*, realizat de cele mai multe ori cu bunuri aparținând exclusiv fundației care se află la baza înființării instituției de învățământ respective. Sau, transportul public realizat de particulari, serviciu public esențial pentru asigurarea libertății de circulație a cetățenilor cu mijloace de transport aflate în proprietatea acestora. În aceste două cazuri, este vorba despre bunuri afectate îndeplinirii unui serviciu public, dar care nu se află în domeniul public, ci în proprietatea particularilor, care „au pus în funcțiune" serviciile publice respective.

În sfârșit, mai este menționat de doctrină și criteriul **uzului direct și general al bunului public**, deci nu afectat unui serviciu public sau de utilitate publică, criteriu considerat ca prea restrictiv, în raport cu sfera bunurilor aparținând domeniului public (*I. Filipescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 5-6/1994, p. 78; *C. Jora*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 4/1993, p. 319; *I. Adam*, loc. cit., în Dreptul nr. 8/1994, p. 33).

Un asemenea criteriu, s-a apreciat în doctrină, ține cont doar de bunurile accesibile în mod permanent publicului, ca de exemplu: străzile, piețele, gările, fluviile etc., excluzându-le pe acelea care, deși nu sunt accesibile publicului sau nu sunt accesibile în mod permanent, sunt de interes public, ca de exemplu cazărmi, teatre, școli etc. (*D.C. Tudorache*, loc. cit., în Dreptul nr. 5/1992, p. 19).

Sub aspect legislativ, după cum remarca acelaşi autor, Legea fondului funciar, prin ultimul alineat al art. 4, consacrase pentru terenurile din domeniul public criteriul *afectării unei utilităţi publice*, pentru ca în finalul art. 5 alin. (1) să adauge după enumerarea exemplificativă a terenurilor aparţinând domeniului public, criteriul *declarării prin lege*, şi, respectiv, *al uzului sau interesului public*, dacă bunurile prin *natura lor*, intră în această categorie.

Din jurisprudenţa românească interbelică rezulta că aparţin domeniului public *bunurile care prin destinaţia lor sunt afectate uzului direct şi general al publicului*, precum şi *acele bunuri care prin natura lor sau printr-o declaraţie expresă a legii nu pot fi obiect al unei proprietăţi private* şi sunt scoase din comerţ (*I. Filipescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 5-6/1994, p. 78).

Faţă de aceste aspecte, era de părere regretatul civilist, se poate aprecia că, într-o anumită măsură, fiecare din criteriile evocate poate fi folosit pentru a stabili dacă un bun aparţine domeniului public, dar în final, **bunurile sunt declarate ca atare de lege** şi tot *legea este cea care prevede că anumite bunuri prin natura sau destinaţia lor aparţin domeniului public*. În consecinţă, criteriul pentru distincţia domeniului public de cel privat va fi, cu precizările arătate, **declaraţia legii**.

Inspirat de doctrina franceză, un alt autor se referea la *domenialitatea publică*, arătând că aceasta a fost extinsă prin aplicarea criteriilor de „complement" sau „accesoriu" al bunurilor care sunt în contact direct cu bunurile afectate folosinţei publice sau serviciilor publice. Se întreba în ce măsură acest contact al bunurilor antrenează domenialitatea publică (*L. Franţescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 10-11/1993, p. 42).

Considerându-se că „simpla legătură fizică nu este întâmplătoare", se apreciază că „extinderea domenialităţii publice nu poate afecta niciodată bunurile aparţinând persoanelor fizice, *un bun aparţinând unui particular neputând niciodată să facă parte din domeniul public*". Remarcăm lipsa de claritate şi conciziune a teoriei expusă de acest autor, ce pare că reprezintă o preluare, insuficient adaptată pentru a fi percepută la adevărată ei valoare, din lucrări străine. Spre exemplu, se adaugă apoi: „Cu această rezervă însă, contactul cu domeniul public poate duce la extinderea domenialităţii publice, explicabilă prin ideea de *«complement indisociabil»*, ca şi prin ideea de *«accesoriu indispensabil»*", teză la rândul ei criticată, *insistându-se în privinţa caracterului imprecis al noţiunii de „indisociabil", cât şi a riscului de hipertrofiere a „domenialităţii publice"*.

Nu credem că astfel de formulări ar fi putut contribui, la momentul elaborării studiului, chiar înainte de adoptarea legii speciale în materie, la clarificarea unor probleme atât de controversate.

În sfârşit, punând în discuţie *chestiunea nodală şi dificilă* a **criteriilor** după care urmează a defini (şi delimita) proprietatea publică atât faţă de proprietatea privată (domenială) a statului sau unităţilor administrativ-teritoriale, cât şi faţă de proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice (de drept comun), un alt autor reţine că în timp ce în raport de **proprietatea privată domenială** *delimitarea este relativă şi*

graduală, față de **proprietatea privată, de drept comun**, *delimitarea este mai clară* (*C. Oprișan*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 1/1995, p. 8).

În orice caz, față de reglementările legale în vigoare la momentul elaborării studiului mai sus evocat, inclusiv dispozițiile Codului Civil, în materie, același specialist observa, cu deplin temei, că *„formulările legislative pornesc de la expresii de mare generalitate și ajung până la unele insuficient conturate sau discutabile"*.

Prin Legea nr. 213/1998 (în prezent abrogată, cu excepția art. 6 – *n.n.*), legiuitorul organic și-a propus să adopte o poziție tranșantă, măcar sub aspectul *criteriilor de determinare a obiectului proprietății publice*, optând pentru **declarația legii, natura** și **destinația bunului**. Toate cele trei criterii servesc împreună la *delimitarea domeniului public de domeniul privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale*, însă în final, criteriul de determinare este chiar **declarația legii**. Fie că enumeră în mod direct bunurile care fac parte din domeniul public, fie că stabilește în mod indirect apartenența la domeniul public a unor bunuri prin enunțarea criteriilor generice pentru determinarea lor (*uzul sau interesul public*) *legea* este cea care face aceasta (*M. Nicolae*, loc. cit., în Dreptul nr. 6/1999, p. 7 și urm.).

În ce privește legislația actuală, art. 858 C.civ. a menținut distincția dintre cele două criterii ce fuseseră stabilite de art. 1 din Legea nr. 213/1998 și anume: *natura lor* sau *declarația legii*, în funcție de care *bunurile* sunt de *uz* sau de *interes public*. Această din urmă formulare este criticată în doctrină, apreciindu-se că sintagma *„de interes public"* este, pe de-o parte, prea vagă, pentru că nu precizează în vreun fel acest interes, iar, pe de altă parte, prea vastă, pentru că, evident, o include și pe cealaltă *„de uz public"*, fiind de neacceptat ca un bun utilizat în comun de toți oamenii să nu fie și *„de interes public"* (*O. Podaru*, op. cit., 2019, p. 24).

Deși folosite în mod constant pentru *definirea dreptului de proprietate publică* și implicit a *domeniului public*, noțiunile de *uz* și de *interes public* nu sunt ele însele definite în legislație, în mod uzual intrând în categoria *conceptelor juridice nedeterminate* ce permit o largă marjă de apreciere din partea autorităților administrației publice centrale sau locale cu atribuții în administrarea domeniului public.

Există însă reglementări speciale ce conțin diferite definiții ale noțiunii de *interes public* sau ale noțiunii de *interes general*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 cu modificările și completările ulterioare cuprinzând la rândul ei, după cum am arătat pe larg, definiții ale noțiunilor de *interes legitim public* și de *interes legitim privat*, din perspectiva controlului în contencios administrativ.

În condițiile în care, noțiunile menționate mai sus nu sunt încă definite printr-o reglementare cu caracter general, cum ar fi un Cod de procedură administrativă, cu atât mai puțin pot fi definite speciile acestora, *uzul* și *interesul public național, județean* sau *local*, aspecte care ridică probleme în *delimitarea domeniului public național, județean și local* de către autoritățile administrației publice cu atribuții în această materie.

Prelegerea XIX
Sfera domeniului public potrivit Legii fondului funciar. Inventarierea și transferul bunurilor domeniale. Clasificarea bunurilor domeniului public

§1. Sfera domeniului public potrivit Legii fondului funciar

După aproape o jumătate de veac, legiuitorul român a confirmat distincția **între domeniul public și domeniul privat**, exilată artificial, provocând reintrarea în dreptul actual a celor două concepte, prin **Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar** (adoptată în februarie 1991 – *n.n.*), lege anterioară Constituției (*C. Oprișan*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 1/1995, p. 6).

Astfel, înainte de a fi consacrată prin Constituție, *distincția între proprietatea publică și proprietatea privată* fusese menționată de *această lege doar cu privire la terenuri*, care, „indiferent de destinație, de titlul pe baza căruia sunt deținute sau *de domeniul public ori privat din care fac parte*, constituie **fondul funciar al României**" potrivit art. 1 din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

„**Fondul funciar**" reprezintă o noțiune globală, care este de natură să inducă ideea existenței unui *regim de pază și protecție* asupra tuturor terenurilor, inclusiv pentru cele care fac obiectul proprietății private, aceasta însemnând că și exercițiul proprietății private asupra terenurilor este „afectat" de un *regim de domenialitate*, fără a se pierde însă caracterul de regim de drept privat (*V. Vedinaș, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 143).

Potrivit art. 4 alin. (1) și (2) din lege, „*terenurile pot face obiectul dreptului de proprietate privată sau al altor drepturi reale, având ca titulari persoane fizice sau juridice, sau* **pot aparține domeniului public** sau privat. *Domeniul public poate fi de interes național, caz în care proprietatea asupra sa aparține statului*, sau *de interes local*, caz în care *proprietatea, de asemenea în regim de drept public, aparține comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor*".

Astfel, Legea nr. 18/1991 a fost calificată ca reprezentând o *premieră legislativă în domeniul proprietății*, deoarece a reintrodus conceptele de *domeniu public* și *domeniu privat* și a disociat în mod evident conceptul de **proprietate domenială: publică și privată**, de cel de **proprietate privată a persoanelor fizice și juridice**, art. 4 alin. (1) (mai sus evocat – *n.n.*), fiind clar în această privință (*C. Oprișan*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 1/1995, p. 6).

La rândul său, art. 5 din lege conține o *enumerare mai dezvoltată* a sferei bunurilor domeniului public decât cea care va fi conținută în Constituție cu privire la *bunurile proprietate publică*, referindu-se la: „**terenurile** pe care sunt amplasate construcții de ***interes public***; piețe; căi de comunicații; rețele stradale și parcuri publice; porturi și aeroporturi; terenuri cu destinație forestieră; albiile râurilor și

fluviilor; cuvetele lacurilor de **interes public**; fundul apelor maritime interioare şi al mării teritoriale; ţărmurile Mării Negre, inclusiv plajele; terenurile pentru rezervaţii naturale şi parcuri naţionale; monumentele, ansamblurile şi siturile arheologice şi istorice; monumentele naturii; terenurile pentru nevoile apărării; terenurile pentru alte folosinţe care, **potrivit legii**, sunt de domeniul public ori care, prin *natura lor*, sunt de **uz sau de interes public**".

Art. 5 alin. (1) din lege enumerând **terenurile care aparţineau domeniului public** prin care *atingea implicit şi alte bunuri ale acestuia* (pieţe, căi de comunicaţii, reţele stradale şi parcuri publice, porturi şi aeroporturi etc.), în doctrină s-a pus problema comparării dispoziţiilor legale cu dispoziţiile art. 135 alin. (4) din Constituţie, referitoare la bunurile proprietate publică [devenit art. 136 alin. (3) după revizuire şi republicare – *n.n.*], atât de către autori de drept civil, cât şi de specialişti în drept administrativ.

Astfel, o autoare de formaţie civilistă a remarcat cu deplin temei că enumerarea oferită de Constituţie nu este exhaustivă, nici atunci când consideră că *aparţin proprietăţii publice* şi *alte bunuri stabilite de lege*, deoarece Legea fondului funciar mai precizează la art. 5 alin. (1) că fac parte din categoria terenurilor aparţinând domeniului public şi terenurile având *„alte folosinţe care, potrivit legii, sunt de domeniul public ori care, prin natura lor sunt de uz sau interes public"*. Cu alte cuvinte, legea adăuga criteriul *afectaţiunii uzului public* (de altfel, chiar art. 4 alin. final făcea precizarea că *„terenurile din domeniul public sunt cele afectate unei utilităţi publice"*) avut în vedere de art. 135 alin. (4) din Constituţie, în forma sa iniţială, doar parţial şi cu privire la o anumită categorie de bunuri, şi anume în legătură cu *„apele ce pot fi folosite în interes public"* (*M. Uliescu*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 3/1992, p. 214).

În ce priveşte expresia „**bunuri de uz public**" avută în vedere de legiuitor, în doctrină aceasta a fost privită ca având în vedere acele bunuri care prin natura lor sunt destinate a fi folosite de toţi membrii societăţii, la care deci au acces toate persoanele, iar prin expresia „**bunuri de interes public**" sunt avute în vedere acele bunuri care, deşi nu pot fi folosite de orice persoană, sunt destinate a fi folosite în cadrul unor activităţi care interesează pe toţi membrii societăţii (*D.C. Tudorache*, loc. cit., în Dreptul nr. 5/1992, p. 19 şi urm.; *I. Adam*, loc. cit., în Dreptul nr. 8/1994, p. 33 şi urm.; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 222).

Criteriul „**interesului public**" este folosit în acest context – în opinia unui alt autor – ca un subsidiar sau alternativă a „**uzului public**", folosit drept criteriu exclusiv, în art. 478 alin. (2) din Codul civil, în vigoare la acea vreme (*C. Oprişan*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 1/1995, p. 10).

În doctrina administrativă, anterior revizuirii Constituţiei, s-a apreciat că între art. 135 alin. (4) din Constituţie şi art. 5 alin. (1) din Legea nr. 18/1991 nu există inadvertenţă, compararea efectivă ducând la unele constatări. Cu o singură excepţie (*căile de comunicaţii*), enumerarea din lege nu corespundea sub aspect terminologic cu enumerarea din Constituţie. În unele cazuri, Constituţia a folosit o formulare mai

sintetică utilizând, de exemplu, noţiuni precum plaje, mare teritorială, pe când Legea fondului funciar a folosit o formulare mai analitică referindu-se spre exemplu, la fundul apelor maritime interioare şi mării teritoriale, ţărmurile Mării Negre, inclusiv plajele (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 191 şi urm.).

Dacă această analiză comparativă viza textul iniţial al art. 135 alin. (4), din noua versiune consacrată prin art. 136 alin. (3) lipsesc chiar *căile de comunicaţii*, singurele care se regăseau cu aceeaşi formulare în Legea fondului funciar.

Această eliminare a fost considerată necesară deoarece, prin natura lor, unele *căi de comunicaţii*, cum ar fi conductele de gaze, petrol sau linii de energie electrică, se pot afla şi în proprietate privată, astfel încât textul iniţial ar fi condus la blocaje de netrecut în procesul de privatizare, în anumite domenii şi, corespunzător, în procesul de negociere în vederea încheierii capitolelor de aderare la Uniunea Europeană (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 293).

Determinarea sferei terenurilor care aparţin domeniului public se realizează folosindu-se aceleaşi criterii şi tehnici pe care le foloseşte şi constituantul român, respectiv *criteriul generic*, individualizarea unor categorii şi trimiterea la alte legi prin care să se poată lărgi sfera domeniului public. Cu alte cuvinte, şi legea, la rândul ei, face trimitere la alte legi, dar consacră şi un criteriu calitativ, ce trebuie avut în vedere de legile respective, operând cu noţiunile de **utilitate publică, uz public şi interes public.**

Legea fondului funciar lasă astfel posibilitatea ca prin legi speciale să fie declarate ca bunuri ale domeniului public şi alte bunuri decât cele pe care ea le nominalizează expres (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 190).

Se constată în plus că, în vreme ce legea se referă la *domeniul public* sau la *domeniul privat*, Constituţia se referă doar la *proprietatea publică* sau la *proprietatea privată*. Prin urmare, legea operează cu noţiunea de domeniu public pentru a identifica bunuri care, potrivit Constituţiei, sunt obiect al proprietăţii publice, de unde concluzia conform căreia, **orice bun al proprietăţii publice este şi un bun al domeniului public**, deja evocată în prelegeri anterioare.

În ce priveşte *criteriul apartenenţei la domeniul public a tuturor bunurilor afectate uzului public*, în doctrină s-a remarcat, pe bună dreptate, meritul legii de a explica posibilitatea ca, *prin schimbarea destinaţiei*, **un bun aparţinând domeniului public să intre în domeniul privat**, exemplificându-se cu posibilitatea vânzării unui drum, după ce-i fusese schimbată destinaţia. Fără a contrazice prevederile Constituţiei, se susţine în continuare, art. 5 alin. (1) din Legea fondului funciar duce la admiterea ideii că *intră în domeniul public şi clădirile afectate folosinţei publice sau exploatării unui serviciu public* (ca de exemplu, şcolile, muzeele, spitalele, cazărmile etc.) deoarece distincţia între cele două domenii este, în raport cu consecinţele ei, mult prea importantă pentru a se refuza, în viitor, câmp de creaţie doctrinei şi jurisprudenţei. O altă poziţie ni s-ar părea periculoasă prin efectele ei – se adaugă – aproape ca o premoniţie faţă de toate disputele cu consecinţe nefaste în practică ce au urmat pe această chestiune (*M. Uliescu*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 3/1992, p. 214 şi urm.).

§2. Inventarierea bunurilor domeniale

Prin două prevederi succesive, Codul administrativ – asemeni vechii Legi nr. 213/1998 – face distincție între *modalitatea de inventariere a bunurilor din domeniul public al statului* și, respectiv, *modalitatea de inventariere a bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale.*

Potrivit art. 288 C.adm.: „(1) *Inventarul bunurilor din domeniul public al statului se întocmește* ***și se modifică****, după caz,* ***potrivit prevederilor în vigoare****, de ministere sau de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale,* ***atât pentru bunurile aflate în administrarea acestora, cât și pentru bunurile aflate în administrarea unităților din subordinea, coordonarea sau sub autoritatea acestora,*** *precum și de autoritățile publice* ***autonome****, și* ***se aprobă prin hotărâre a Guvernului.*** (2) *Actualizarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului se realizează prin* ***sistemul securizat al ministerului cu atribuții în domeniul finanțelor publice*** *de către instituțiile prevăzute la alin. (1), pe baza actelor normative sau individuale, după caz, aprobate. Ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor publice realizează centralizarea inventarului bunurilor din domeniul public al statului prevăzut la alin. (1) și îl supune aprobării Guvernului, prin hotărâre.* (3) *Titularii dreptului de administrare, concesionarii și titularii dreptului de folosință gratuită au obligația înscrierii acestor drepturi reale în sistemul integrat de cadastru și carte funciară, în condițiile legii*".

În baza prevederilor Legii nr. 213/1998 fusese adoptată H.G. nr. 1705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului cu modificările și completările ulterioare, act administrativ în vigoare, ale cărui anexe sunt modificate frecvent.

Iar în baza art. 6 din H.G. nr. 1705/2006 fusese adoptat Ordinul ministrului Finanțelor Publice nr. 1718/2011 pentru aprobarea Precizărilor privind întocmirea și actualizarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului care stabilește obligațiile *ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, autorităților administrației publice centrale sau locale, instituțiilor și operatorilor economici* care au în administrare sau în concesionare bunuri din domeniul public al statului privind inventarierea acestor bunuri.

Inventarierea bunurilor domeniului public al unităților administrativ-teritoriale cunoaște o reglementare amplă, fiind implicate în această acțiune autoritățile deliberative și autoritățile executive de la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Procedura instituită nu este simplă, ea presupune consultări, puncte de vedere, termene, care sunt consacrate în scopul de a asigura o cât mai mare corectitudine inventarului întocmit, parte integrantă a statutului unității administrativ-teritoriale (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 226).

Art. 289 C.adm. conține 16 alineate în care reglementează în detaliu această procedură care are loc anual. Raportul anual asupra situației gestionării bunurilor este prezentat de autoritatea executivă, autorității deliberative. Inventarul propriu-zis este întocmit și actualizat de către o comisie special constituită, „*condusă de autoritatea*

executivă ori de o altă persoană împuternicită să exercite atribuțiile respective, după caz. Această comisie se constituie prin dispoziția autorității executive a unității administrativ-teritoriale și ei îi revine obligația să actualizeze *inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unității administrativ-teritoriale în termen de cel mult 90 de zile de la modificarea regimului juridic al bunurilor respective*", inventar care se atestă prin hotărâre a autorității deliberative.

Hotărârea consiliului local sau județean trebuie să fie însoțită, sub sancțiunea nulității, cel puțin de următoarele documente: „**a)** *acte doveditoare ale dreptului de proprietate, însoțite de extrase de carte funciară, din care să reiasă înscrierea dreptului de proprietate în cartea funciară și faptul că bunul în cauză nu este grevat de sarcini*; **b)** *declarație pe propria răspundere a secretarului general al unității administrativ-teritoriale din care să reiasă că bunul în cauză nu face/face obiectul unor litigii la momentul adoptării hotărârii*".

În situația în care nu există asemenea acte doveditoare, art. 289 C.adm. prevede posibilitatea înscrierii și acestor bunuri în domeniul public, cu condiția ca hotărârea de atestare a inventarului să fie însoțită de o declarație pe propria răspundere a secretarului general al unității administrativ-teritoriale, prin care acesta să ateste că: „**a)** *bunul în cauză nu face obiectul unor litigii cu privire la apartenența acestuia la domeniul public al unității administrativ-teritoriale respective la data semnării declarației*"; „**b)** *bunul în cauză nu face obiectul unor cereri de reconstituire a dreptului de proprietate privată sau de restituire depuse în temeiul actelor normative care reglementează regimul juridic al imobilelor preluate în mod abuziv de statul român în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989*".

Proiectul hotărârii de atestare a inventarului se comunică și *„ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice"*, însoțit de documentele aferente, în cel mult 10 zile lucrătoare. La rândul său, ministerul de resort transmite în termen de maximum 60 de zile de la înregistrarea comunicării *„un punct de vedere cu privire la proiectul hotărârii, precum și la documentația aferentă acesteia, pe baza consultării autorităților și instituțiilor interesate cu privire la situația juridică a bunului/bunurilor care fac obiectul hotărârii. Autoritățile și instituțiile consultate (...) transmit informațiile necesare în termen de maximum 30 de zile de la data înregistrării solicitării ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice. Necomunicarea informațiilor în acest termen corespunde situației lipsei oricărei obiecțiuni asupra celor solicitate"*. Dacă ministerul de resort sesizează aspecte care contravin prevederilor legale în vigoare, autoritățile locale vor efectua modificările corespunzătoare în termen de maximum 45 de zile de la data luării la cunoștință.

„Autoritatea deliberativă, la propunerea autorității executive, adoptă hotărârea prin care se atestă inventarul bunului/bunurilor din domeniul public al unității administrativ-teritoriale". Pe baza acestei hotărâri *„autoritatea executivă solicită oficiului teritorial al Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară efectuarea modificărilor corespunzătoare în evidențele de cadastru și publicitate imobiliară"*.

„Inventarul bunurilor din domeniul public al unității administrativ-teritoriale: **a)** *constituie anexă la statutul unității administrativ-teritoriale și se actualizează ori de câte ori intervin evenimente de natură juridică*; **b)** *se publică pe pagina de internet a unității administrativ-teritoriale, într-o secțiune dedicată statutului respectiv*".

În ce privește *inventarul bunurilor domeniului public al unităților administrativ-teritoriale* fusese adoptată H.G. nr. 548/1999 privind aprobarea Normelor tehnice pentru întocmirea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public al comunelor, orașelor, municipiilor și județelor. *Bunurile aparținând domeniului public al unităților administrativ-teritoriale* au fost inventariate potrivit procedurii stabilită prin Legea nr. 213/1998, astfel că în prezent există hotărâri ale Guvernului pentru fiecare județ în parte care atestă inventarul bunurilor domeniului public al acestora, hotărâri modificate ulterior adoptării, în numeroase rânduri, inclusiv ca urmare a unor soluții pronunțate de instanțele judecătorești.

În practica autorităților administrației publice există probleme izvorâte din această procedură complicată de inventariere a bunurilor domeniului public.

Din punctul de vedere al efectelor juridice, înscrierea unui bun proprietate publică în unul din aceste inventare „nu semnifică nicidecum dobândirea dreptului de proprietate de către stat sau de către unitatea administrativ-teritorială asupra acelui bun", se arată în doctrina civilistă. „Totuși, nu se poate nega producerea unui efect juridic al acestei operațiuni, și anume nașterea unei prezumții de apartenență a bunului respectiv la domeniul public al statului sau al unității administrativ-teritoriale, și nu la domeniul lor privat" (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 189).

Reținem însă, în ce ne privește, că un element de noutate introdus de Codul administrativ îl constituie tocmai obligația titularilor dreptului de administrare, a concesionarilor și a titularilor dreptului de folosință gratuită de a înscrie bunurile domeniului public al statului, în sistemul integrat de cadastru și carte funciară. Similar, adoptarea hotărârii autorității deliberative de inventariere a bunurilor domeniului public al unității administrativ-teritoriale determină în sarcina autorității executive obligația de a solicita *„oficiului teritorial al Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară efectuarea modificărilor corespunzătoare în evidențele de cadastru și publicitate imobiliară"* cum am arătat mai sus.

Conform art. 290 C.adm.: *„Evidența contabil-financiară a bunurilor care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale se ține distinct în contabilitate, potrivit legii, de către* ***titularul dreptului de administrare, concedent sau de instituția de utilitate publică care are în folosință gratuită aceste bunuri***".

Art. 291 C.adm. instituie **reguli speciale privind acceptarea donațiilor și legatelor**, după cum acestea sunt realizate către stat sau către unitățile administrativ-teritoriale. Potrivit art. 291 alin. final: *„Prin derogare de la prevederile legale în vigoare, actele prin care se fac donații statului sau unităților administrativ-teritoriale sunt scutite de plata oricăror impozite sau taxe"*.

Precauția legiuitorului de a nu împovăra statul sau unitățile administrativ-teritoriale cu sarcini sau datorii se manifestă prin prevederea că atunci când bunul care urmează a fi cedat statului sau unității administrativ-teritoriale are sarcini sau datorii, este necesar fie avizul ministerului cu atribuții în domeniul finanțelor publice, fie aprobarea autorității deliberative. Faptul că legea nu prevede natura juridică a acestui aviz este criticat în doctrină, propunându-se ca viitorul Cod de procedură administrativă să consacre reguli sub acest aspect. De *lege ferenda* se apreciază că ar fi util ca acest aviz să fie unul *conform*, pentru a armoniza regimul acestei formalități procedurale cu cel al aprobării, prevăzută pentru administrația publică locală (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 227).

Un element de noutate promovat de Codul administrativ îl constituie procedura de *inventariere a bunurilor imobile din domeniul privat al statului* (art. 356) și din *domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale* (art. 357). În ce ne privește, considerăm că acest proces va întâmpina dificultăți considerabile în practică deoarece aceste bunuri constituie regula, spre deosebire de bunurile domeniului public care constituie excepția.

§3. Transferul bunurilor domeniale

Deși restricționat, și în *domeniul public* există un „circuit" al bunurilor: proprietatea se poate transmite între titulari, se poate dezmembra, dacă admitem ideea drepturilor reale administrative, se pot constitui drepturi personale asupra domeniului. Sunt argumente pentru care în doctrină se propune utilizarea conceptului de ***circuit administrativ*** (*O. Podaru*, op. cit., 2019, p. 37).

Spre deosebire de prevederile Legii nr. 213/1998 în materie, abrogate expres prin art. 597 C.adm., reglementarea actuală a multiplicat și a condiționat mai strict ipotezele de **transfer al bunurilor domeniale**, delimitând transferul bunurilor domeniului public de transferul bunurilor domeniului privat în titluri diferite.

Codul aduce modificări atât în ceea ce privește unele dintre actele juridice prin care se realizează trecerea bunurilor în domeniul public, cât și în privința completării și procedurii de urmat. Motivația acestor completări constă în intenția de a se reglementa cât mai acoperitor această materie, care produce consecințe în ceea ce privește domeniul public al fiecăruia dintre titulari (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 231).

În prezent, **transferul bunurilor în domeniul public** este consacrat în Capitolul II din Titlul I al Părții a V-a a Codului administrativ, în 5 articole distincte.

Art. 292 C.adm. reglementează **Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale** care se face la cererea consiliului județean, respectiv a CGMB sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, prin ***hotărâre a Guvernului***, inițiată de autoritățile care au în administrare bunul respectiv, dacă prin lege nu se dispune altfel. În *instrumentul de prezentare și motivare al hotărârii* se regăsește, în mod

obligatoriu, ***justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național.*** Cererea se aprobă prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a CGMB sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz. În *instrumentul de prezentare și motivare al* acestei din urmă *hotărâri* se regăsește, în mod obligatoriu, *justificarea temeinică a uzului sau interesului public județean sau local*, după caz. Trecerea este condiționată de necesitatea ca bunul să fie *situat pe raza teritorială a unității administrativ-teritoriale care o solicită*, cu excepția cazului în care prin lege nu se specifică altfel, caz în care bunul va fi declarat *bun de interes public județean sau local.*

O atenție specială este acordată situației în care trecerea este *condiționată de realizarea unor investiții într-un anumit termen*, iar *hotărârea* autorității deliberative de la nivelul unității administrativ-teritoriale *„conține în mod obligatoriu dispoziții privind întoarcerea bunului în domeniul public al statului în situația în care obiectivul nu a fost realizat"*, fiind stabilite anumite obligații în sarcina autorităților administrației publice locale, în acest caz.

Problema unui astfel de transfer s-a pus și în jurisprudența Curții Constituționale. Prin Decizia nr. 406/2016, Curtea a reținut că actele normative prin care se poate face trecerea bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sunt fie legile organice de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice a statului, fie hotărârile Guvernului, atunci când bunurile nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice a statului (*T. Toader, M. Safta*, op. cit., 2019, p. 588).

Astfel, prin Decizia nr. 406/2016, Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R." – S.A., în domeniul public al orașului Teiuș și în administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba este neconstituțională deoarece a fost adoptată ca *lege ordinară*, contravenind art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 136 alin. (2) și (3) din Constituție. Or, „potrivit art. 136 alin. (3) teza finală din Legea fundamentală, raportat la art. 860 alin. (3) teza întâi din Codul civil, în situația în care bunurile formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului ori a unității administrativ-teritoriale, în temeiul unei legi organice, trecerea domeniului public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sau invers operează numai printr-o modificare a legii organice".

Mai recent, prin Decizia nr. 384/2019, Curtea Constituțională a reținut că, potrivit D.C.C. nr. 1/2014, parag. 190 și 191, „transferul din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor județene nu poate echivala cu operațiunea juridică de constituire a dreptului real de administrare, dat fiind faptul că unitățile administrativ-teritoriale nu pot avea calitatea de subiecte ale dreptului de administrare, întrucât ele sunt chiar titularele dreptului de proprietate publică. Mai mult, transmițând el însuși dreptul de proprietate publică către unitatea administrativ-teritorială, statul nu poate constitui în același timp și

dreptul de administrare în favoarea autorităților administrației publice, întrucât nu mai este titularul dreptului de proprietate publică corespunzător, pe care tocmai l-a transmis (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 233).

Dimpotrivă, prin Decizia nr. 341/2017, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a art. 13 din O.U.G. nr. 115/2003 privind privatizarea Societății Comerciale „Roman" – S.A. Brașov și constituirea parcului industrial pe platforma Societății Comerciale „Roman" – S.A. deoarece *transferul acțiunilor se realizase către Consiliul local Brașov și nu către municipiul Brașov, singurul titular al bunurilor domeniului public*. Potrivit considerentelor deciziei, consiliul local este un organ deliberativ cu caracter colegial, el exercită atribuții privind administrarea domeniului public sau privat al unității administrativ-teritoriale, neavând personalitate juridică și nici patrimoniu propriu. În consecință, consiliul local nu poate fi el însuși titular de drepturi și obligații asupra bunurilor domeniale, ci doar să le exercite în numele unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă.

Art. 293 C.adm. reglementează **Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului** care se face, *la cererea Guvernului*, prin *hotărâre a consiliului județean*, respectiv a *CGMB* sau a *consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului*, după caz. În *instrumentul de prezentare și motivare al hotărârii* se regăsește, în mod obligatoriu, ***justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public județean sau local***, după caz. Cererea se aprobă printr-o *notă înaintată Guvernului de către autoritatea/instituția publică interesată, care cuprinde* ***justificarea temeinică a uzului sau interesului public național***. Hotărârea de trecere se transmite Guvernului în termen de 90 de zile de la data adoptării acesteia. *„Guvernul, la inițiativa autorității/instituției publice care a solicitat trecerea bunului, adoptă o hotărâre prin care declară bunul de uz sau de interes public național, aprobă înscrierea bunului în inventar și stabilește titularul dreptului de administrare".*

Art. 294 C.adm. reglementează **Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale**. Atunci când trecerea are loc de pe raza teritorială a aceluiași județ, ea *„se face la cererea consiliului local solicitant, prin hotărâre a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului în a cărui proprietate se află bunul"*. În schimb, *„**trecerea unui bun din domeniul public al județului** în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, **de pe raza teritorială a județului respectiv**, se face la cererea consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, prin hotărâre a consiliului județean"*. În sfârșit, *„trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale **de pe raza teritorială a unui județ în domeniul public al județului respectiv** se face la cererea consiliului județean, prin hotărâre a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz"*. În *instrumentul de prezentare și motivare al hotărârilor* se regăsește, în mod obligatoriu, ***justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public județean sau local***, după caz. Cererile se aprobă prin hotărâre a

consiliului județean, respectiv a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului. În *instrumentul de prezentare și motivare al* acestor din urmă *hotărâri se regăsește, în mod obligatoriu,* ***justificarea temeinică a uzului sau interesului public județean sau local,*** după caz.

Art. 295 C.adm. reglementează **Trecerea unui bun din domeniul public al unui județ în domeniul public al altui județ limitrof,** *în vederea realizării unor investiții,* care *„se face la cererea consiliului județean, prin hotărâre a consiliului județean al județului în a cărui proprietate se află bunul și prin hotărâre a consiliului județean al județului în a cărui proprietate se transmite, care conține în mod obligatoriu dispoziții privind întoarcerea bunului în domeniul public al județului, în situația în care obiectivul nu a fost realizat".* Aceste prevederi se aplică în mod corespunzător *trecerii de bunuri între domeniul public al municipiului București și domeniul public al județului Ilfov.* Trecerile *se realizează strict în vederea derulării unor obiective de investiții și pe durată determinată,* prevăzute în hotărârea consiliului local, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București. La finalizarea duratei, bunul în cauză se transmite în domeniul public al unității administrativ-teritoriale care a aprobat trecerea. Este reglementată expres și procedura aplicabilă în situația neîndeplinirii obiectivului de investiții sau a nerespectării termenului, prevăzute în hotărârea de trecere.

Art. 296 C.adm. reglementează **Trecerea unui bun din domeniul privat în domeniul public al aceluiași titular al dreptului de proprietate** care în cazul unui bun al statului se face prin *hotărâre a Guvernului,* iar în cazul unui bun al unei unități administrativ-teritoriale se face prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a CGMB ori a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz. Această din urmă procedură se aplică și *„în situația unităților administrativ-teritoriale care dețin bunuri imobile proprietate privată pe raza teritorială a altor unități administrativ-teritoriale, pentru care se identifică* ***uzul sau interesul public".***

Potrivit art. 296 alin. (4) și (5) C.adm.: *„Trecerea în domeniul public a unui bun din patrimoniul societăților, la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar sau asociat, se poate face numai cu* ***acordul adunării generale a acționarilor societății respective și cu achitarea contravalorii bunului.*** *Trecerea în domeniul public a unui bun din patrimoniul regiilor autonome se face numai cu* ***acordul consiliului de administrație al regiei respective și cu achitarea contravalorii bunului".*** În lipsa acestor acorduri, *„bunurile respective pot fi trecute în domeniul public numai prin procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică și după o justă și prealabilă despăgubire".*

Transferul bunurilor în domeniul privat este consacrat în Capitolul II din Titlul II al Părții a V-a a Codului administrativ, în 4 articole distincte care reglementează următoarele forme de transfer: **trecerea unui bun din domeniul privat al statului în domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale** (art. 358); **trecerea unui bun din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al statului** (art. 359); **trecerea unui bun din**

domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al altei unități administrativ-teritoriale (art. 360); **trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat al aceluiași titular al dreptului de proprietate** (art. 361).

Prima formă de transfer menționată presupune o *cerere* aprobată printr-o *hotărâre din partea autorității deliberative* a unității administrativ-teritoriale, trecerea realizându-se printr-o *hotărâre a Guvernului*, cu condiția ca bunul respectiv să se afle *„pe raza teritorială a unității administrativ-teritoriale care solicită trecerea, cu plata contravalorii bunului aferentă valorii de inventar actualizate, în condițiile legii"*.

A doua formă de transfer presupune o cerere aprobată printr-o *„notă înaintată Guvernului de către autoritatea/instituția publică interesată"*, trecerea realizându-se printr-o hotărâre a autorității deliberative a unității administrativ-teritoriale, cu acordul acesteia și *„cu plata contravalorii bunului aferentă valorii de inventar actualizate, în condițiile legii"*.

A treia formă de transfer, de la o unitate administrativ-teritorială la alta, presupune o cerere din partea autorității deliberative care urmează să primească bunul, cu acordul unității administrativ-teritoriale care are în proprietate bunul *„și doar în situația în care acesta se află pe raza teritorială a unității administrativ-teritoriale care solicită bunul, cu plata contravalorii bunului aferentă valorii de inventar actualizate, în condițiile legii"*. Cererea se aprobă prin hotărâre a autorității deliberative care transferă bunul. În doctrină s-a apreciat că ar fi fost de preferat o hotărâre comună, a celor două autorități deliberative (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 282).

Trecerea unui bun din *domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia* se face prin hotărâre a Guvernului, dacă prin lege nu se dispune altfel. Trecerea unui bun din *domeniul public al unității administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia* se face prin hotărâre a autorității deliberative a unității administrativ-teritoriale, dacă prin lege nu se dispune altfel. Ca măsură de siguranță, Codul administrativ a prevăzut expres necesitatea ca *în instrumentele de prezentare și motivare ale hotărârilor autorităților sus-menționate să se regăsească, în mod obligatoriu,* ***justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public, național sau local****, după caz, sub sancțiunea nulității absolute.* Aceasta deoarece, de regulă, un asemenea transfer are drept scop crearea posibilității înstrăinării bunului respectiv, prin licitație publică, așa cum prevede expres art. 363 C.adm.

§ 4. Clasificarea bunurilor domeniului public potrivit doctrinei

În ce privește *clasificarea bunurilor domeniului public*, criteriile de clasificare au variat de-a lungul timpului, atât datorită modificărilor legislative, cât și datorită concepțiilor diferite exprimate cu privire la conținutul și sfera domeniului public (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 201).

În orice caz, din analiza legislației și doctrinei în materie se poate constata cu ușurință că atât în perioada interbelică, cât și în prezent **ideea de domenialitate publică** a fost indisolubil legată de *domeniul transporturilor* cu diversele domenii sectoriale ale acestuia: *rutier*, *feroviar*, *maritim*, *fluvial* și *aerian*.

Într-o clasificare mai analitică, un autor clasic face distincție între următoarele **dependințe ale domeniului public**: *domeniul public maritim* format din *marea teritorială*, *țărmurile mării* și *porturile maritime*; *domeniul public aerian* format din *spațiul atmosferic mărginit între granițele statului*; *domeniul public al râurilor navigabile și flotabile*; *domeniul public terestru* format din *șosele, căi ferate* etc.; *porți, ziduri, șanțuri, fortificațiile orașelor întărite, imobilele afectate în mod direct și special unui serviciu public pentru a fi utilizate în vederea satisfacerii unui interes general*; *bunurile mobile pentru a fi folosite pentru un interes general* (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 135).

Un deceniu mai târziu, un alt autor clasic delimitează următoarele dependințe ale domeniului public: *domeniul public maritim*; *domeniul public terestru*; *domeniul public fluvial*; *domeniul public aerian*; *clădirile afectate unui serviciu public*; *domeniul sacru* (*E.D. Tarangul*, op. cit., 1944, p. 361).

După cum se observă pe deplin întemeiat, între cele două opinii există multe asemănări, dar și deosebiri de fond, datorită *evoluției legislației*, pe de-o parte, dar și datorită *criteriilor diferite de domenialitate* avute în vedere de cei doi specialiști (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 202).

În doctrina actuală sunt propuse mai multe *clasificări ale bunurilor domeniului public*, în funcție de mai multe criterii, printre care reținem: a) după *criteriul interesului pe care-l prezintă*, distingem: domeniul public de interes național; domeniul public de interes județean și domeniul public de interes comunal; b) după *modul de determinare*, distingem: bunuri ale domeniului public prevăzute de Constituție; bunuri ale domeniului public stabilite de legi și bunuri ale domeniului public identificate de autorități ale administrației publice în baza criteriilor precizate de Constituție și legi; c) după *modul de încorporare*, distingem: domeniul public natural și domeniul public artificial; d) după *criteriul naturii lor*, distingem: domeniul public terestru; domeniul public maritim; domeniul public fluvial; domeniul public aerian; domeniul public cultural și domeniul public militar; e) după *modul de utilizare de către public*, distingem: bunuri utilizate direct și bunuri utilizate indirect, prin intermediul unui serviciu public (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 204 și urm.).

În legătură cu această din urmă clasificare, există și nuanțări în doctrină, unii autori referindu-se la criteriul *modului de utilizare a bunurilor afectate uzului public*, în funcție de care disting două categorii de *dependințe ale domeniului public*, și anume: *bunuri destinate uzului direct și colectiv al publicului*, ca de exemplu, țărmurile mării, plaja, șoselele, piețele publice etc., și *bunuri destinate uzului direct, dar individual și privativ realizat prin intermediul unui serviciu public*, pentru care aceste bunuri joacă un rol esențial, ca de exemplu, locurile de înmormântare în cimitire, mesele în piețe și hale etc. (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 199).

Prelegerea XX
Modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică. Concesiunea bunurilor proprietate publică

§1. Darea în administrare. Închirierea. Darea în folosință gratuită

Exercitarea dreptului de proprietate publică prezintă anumite particularități, care țin atât de natura și destinația sa, cât și de natura juridică a titularilor acestui drept (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 204).

Modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică al statului sau al unităților administrativ-teritoriale prevăzute în Codul civil cunosc o reglementare sintetică firească și în Codul administrativ, *darea în administrare*, *concesionarea*, *închirierea* și *darea în folosință gratuită* fiind atribute la îndemâna autorităților administrației publice (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 602).

Deoarece în contextul analizei regimului constituțional al proprietății publice am prezentat, de o manieră sintetică, modalitățile de punere în valoare a domeniului public, mai ales din perspectiva prevederilor Codului civil, în cele ce urmează ne propunem să evocăm succint dispozițiile Codului administrativ în materie, cu specială privire asupra instituției concesiunii bunurilor proprietate publică care conține o amplă reglementare în cuprinsul unei secțiuni distincte.

În ce privește **darea în administrare** a bunurilor publice, art. 298 C.adm. enumeră **prerogativele** exercitate de autoritățile prevăzute la art. 287 C.adm., în numele statului, respectiv, al unității administrativ-teritoriale, și anume: „a) *ținerea evidenței de cadastru și publicitate imobiliară, în condițiile legii*; b) *stabilirea destinației bunurilor date în administrare*; c) *monitorizarea situației bunurilor date în administrare, respectiv dacă acestea sunt în conformitate cu afectațiunea de uz sau de interes public local sau național, după caz, precum și cu destinația avută în vedere la data constituirii dreptului*".

Prin această ultimă prerogativă se apreciază că este dezvoltat dreptul de control al organelor care au dispus constituirea dreptului de administrare asupra modului în care titularii exercită dreptul de administrare consacrat de art. 867 alin. (2) C.civ. (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 209).

Art. 299 C.adm. stabilește **conținutul actului prin care se constituie dreptul de administrare** care trebuie să cuprindă: „a) *datele de identificare a bunului care face obiectul dării în administrare și valoarea de inventar a acestuia*; b) *destinația bunului care face obiectul dării în administrare*; c) *termenul de predare-primire a bunului*".

Art. 300 C.adm. consacră **drepturile și obligațiile** titularilor dreptului de administrare, care potrivit alin. (1) sunt „autoritățile administrației publice centrale, instituțiile publice și regiile autonome din subordinea acestora, precum și instituțiile

publice și regiile autonome din subordinea autorităților publice locale", spre deosebire de art. 136 alin. (4) din Constituție care se referă la regiile autonome și instituțiile publice. Deci, operațiunea juridică de dare în administrare vizează două persoane juridice de drept public, spre deosebire de concesiune, închiriere și darea în folosință gratuită care implică, pe de-o parte, o persoană de drept public, și, pe de altă parte, o persoană de drept privat (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 262).

Dacă dreptul de administrare se constituie prin acte de drept public ale autorităților competente, în cadrul atribuțiilor reglementate de lege, aceasta înseamnă că el este opozabil tuturor celorlalte subiecte de drept, dar nu și autorității care l-a constituit. Dreptul de administrare are un regim specific, alcătuit preponderent de norme de drept public și nu de drept civil (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 212).

De altfel, **darea în administrare** este privită de alt autor mai degrabă ca un *mandat de drept public*, administratorul exercitând, în numele și pentru titularul dreptului de proprietate publică, prerogativele acesteia, idee ce reiese din art. 868 alin. (2) C.civ. potrivit căruia: *„Titularul dreptului de administrare poate folosi și dispune de bunul dat în administrare în condițiile stabilite de lege și, dacă este cazul, de actul de constituire"*. Altfel spus, dacă conținutul delegării nu este cumva prestabilit de lege, rămâne la latitudinea administratorului general al bunului să stabilească conținutul exact al delegării (*O. Podaru*, op. cit., 2019, p. 61).

Spre deosebire de dreptul de proprietate publică, dreptul de administrare *nu este un drept perpetuu*, chiar dacă el încetează atunci când încetează însuși dreptul de proprietate publică privitor la bunul dat în administrare. Art. 869 C.civ. prevede posibilitatea revocării dreptului de administrare, în condițiile legii, dacă *interesul public o impune*, de organul care l-a constituit (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 213).

Corelativ, art. 301 C.adm. reglementează *radierea din cartea funciară a dreptului de administrare* care *„se efectuează în baza actului de revocare sau a actului prin care se constată stingerea dreptului de proprietate publică"*.

Într-o secțiune specială din capitolul destinat modalităților de exercitare a dreptului de proprietate publică, *Codul administrativ reglementează de o manieră completă* **închirierea bunurilor proprietate publică** (art. 332-348) (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 222).

Contractul de închiriere a unui bun proprietate publică se încheie de către aceleași *„autorități prevăzute în art. 287 C.adm. sau de către titularul dreptului de administrare, după caz, cu orice persoană fizică sau juridică, română sau străină"*, potrivit art. 332 C.adm. Și titularul dreptului de concesiune poate închiria bunul ce formează obiectul concesiunii, pe durata acesteia, în condițiile prevăzute de caietul de sarcini, potrivit art. 310 alin. (3) lit. e) C.adm.

Potrivit art. 333 C.adm., hotărârea Guvernului, a consiliului județean, a CGMB sau a consiliului local prin care se aprobă închirierea bunurilor proprietate publică realizată pe bază de licitație publică cuprinde: *datele de identificare și valoarea de inventar ale bunului care face obiectul închirierii*; *destinația dată bunului care face*

obiectul închirierii; *durata închirierii*; *prețul minim al închirierii*. Există dispoziții speciale în cazul în care contractul de închiriere se încheie de către titularul dreptului de administrare care nu se aplică, însă, în cazul în care activitatea acestuia este subvenționată de la bugetul de stat sau de la bugetul local.

Doctrina apreciază că acestea nu sunt singurele elemente pe care hotărârea autorității administrației publice ar putea să le conțină, astfel că, în funcție de fiecare caz în parte, mai pot fi cuprinse și alte elemente în actul administrativ de aprobare a închirierii, identificate în raport cu obiectul fiecărei închirieri (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 270).

Documentația de atribuire reglementată în art. 334 C.adm. este alcătuită din: „a) *caietul de sarcini*; b) *fișa de date a procedurii*; c) *contractul-cadru conținând clauze contractuale obligatorii*; d) *formulare și modele de documente (...)*".

Art. 335-342 C.adm. reglementează procedura pe baza căreia se ajunge la încheierea contractului de închiriere, și anume: modul în care se face *publicitatea anunțului de licitație*; *reguli privind oferta* pe care o va face orice potențial ofertant, *condițiile participării la licitație*, *criteriile de atribuire a contractului de închiriere*, *determinarea ofertei câștigătoare*, eventuala anulare a procedurii de licitație atunci când autoritatea contractantă *„constată abateri grave de la prevederile legale care afectează procedura licitației sau fac imposibilă încheierea contractului"* (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 223).

În ce privește **etapa de transparență**, prevederile sunt detaliate, fiind un principiu și un mod de lucru, în același timp, impus de legislația națională, în spiritul celei europene, pentru a asigura accesul direct și nediscriminatoriu al celor interesați la procedurile de atribuire (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 271).

Contractul de închiriere cuprinde clauze de natură să asigure folosința bunului închiriat și se încheie în formă scrisă, sub sancțiunea nulității. Contractul cuprinde și clauze privind despăgubirile, în situația denunțării contractului înainte de expirarea termenului. Art. 344 consacră procedura în cazul neîncheierii contractului, iar art. 345 prevede sancțiunile aplicabile.

Art. 347 reglementează în detaliu, **drepturile și obligațiile** părților contractului de închiriere. Art. 348 se referă la **radierea închirierii**.

Doctrina civilistă consideră că în cazul contractului de închiriere se naște un *raport obligațional*, dispozițiile în materie din Codul administrativ completându-se cu cele de drept comun, respectiv, art. 1777 și urm. C.civ. privitoare la contractul de locațiune (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 224).

O altă secțiune distinctă în Capitolul III al Titlului I al Părții a V-a a Codului administrativ este consacrată regulilor aplicabile cu privire la **darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică**, modalitate de punere în valoare a domeniului public cu care prevederile constituționale inițiale au fost completate în anul 2003. Modul de naștere a dreptului de folosință gratuită este prevăzut de art. 874 alin. (1) C.civ., potrivit căruia acest drept se acordă *cu titlu gratuit*, pe *termen limitat, în favoarea instituțiilor de utilitate publică* (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 225).

Art. 349 C.adm. reglementează **conținutul actului prin care se realizează darea în folosință gratuită**, adică al hotărârii Guvernului sau autorității deliberative a județului, municipiului București, comunei, orașului sau municipiului care urmează să cuprindă: „a) *datele de identificare a bunului și valoarea de inventar a acestuia*; b) *în cazul bunurilor cu regim special, indicarea reglementărilor legale speciale privind paza și protecția*; c) *destinația bunului*; d) *durata pentru care se acordă folosința gratuită*; e) *termenul la care se va realiza predarea-primirea materială a bunului*; f) *obligațiile instituției de utilitate publică beneficiară*; g) *entitatea care suportă cheltuielile de întreținere a bunului, potrivit destinației sale*; h) *modalități de angajare a răspunderii și sancțiuni*".

Atât art. 350, cât și art. 351 C.adm. sunt consacrate unor obligații aflate în sarcina autorităților administrației publice care dispun acordarea dării în folosință gratuită și respectiv, în sarcina titularului dreptului de folosință gratuită. Acesta nu poate transmite, nici oneros și nici cu titlu gratuit, folosința dobândită unei alte persoane.

Art. 352 C.adm. stabilește contravențiile și limitele amenzilor contravenționale aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor din Cod referitoare la obligațiile titularului dreptului de folosință gratuită.

Radierea din cartea funciară a dreptului de folosință gratuită se efectuează în baza actului de revocare sau a actului prin care se constată stingerea dreptului de proprietate publică, potrivit art. 353 C.adm.

Încheiem această succintă prezentare cu concluzia din doctrina administrativă, potrivit căreia, „ori de câte ori se pune problema atribuirii unui bun aparținând domeniului public în administrarea, în concesiunea sau în folosința gratuită a unui terț, o autoritate publică va trece prin filtrul său decizional hotărârea unei astfel de acțiuni. Manifestarea de voință cu caracter prealabil va îmbrăca, invariabil, forma unui act administrativ unilateral, act emis în temeiul puterii publice și în regim de putere publică. Ulterior acestei manifestări de voință, autoritatea publică poate păși la încheierea unui contract distinct (de pildă, unul de concesiune) care – fără excepție – nu ar putea fi decât un *contract de drept public, de drept administrativ*" (*C. Clipa*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 612 și urm.).

§2. Evoluția instituției concesiunii și a legislației în materie

Ideea *concesionării unui bun public* apare încă din antichitate, în dreptul public roman, dar fundamentele instituției concesionării pentru bunurile private se regăsesc în Evul Mediu, concesiunile *„bunurilor domeniului public"* fiind considerate surse de venituri pentru monarhi și mijloace ale luptei politice, modalități de răsplătire a loialității. Inovațiile aduse de Codul domenial francez din 1790 precum și reglementările ulterioare, inclusiv din Codurile civile, cel francez mai întâi, apoi cel român, au făcut ca, nu de puține ori, *concesionarea bunurilor publice* să se confunde cu cea a *bunurilor private* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 221 și urm.).

În perioada interbelică, **concesiunea** era privită ca *o formă de exploatare a unui serviciu public, în care un particular, persoană fizică sau morală, ia asupra sa riscurile exploatării şi conducerea activităţii serviciului, în schimbul dreptului de a percepe taxe pentru serviciile prestate* (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 154).

Indiferent de varietatea de opinii cu privire la *natura juridică a contractului de concesiune*, aceasta a fost înţeleasă ca o *ocupare temporară* a domeniului public, întotdeauna *revocabilă* şi *răscumpărabilă* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 222).

Dintr-o perspectivă generală, *concesiunea bunurilor publice*, a *serviciilor publice* nu reprezintă doar un scop în sine, ci o modalitate juridică creată de civilizaţia secolului al XIX-lea, dar, mai ales a secolului trecut, pentru a face să fie mai bine puse în valoare bunurile publice ce urmează a fi transmise generaţiilor viitoare, pentru a fi prestate la cerinţe înalte, servicii publice esenţiale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 243).

În doctrina interbelică, *concesiunea unui bun al domeniului public* a fost considerată sub aspectul naturii juridice, fie un *contract de arendă*, fie un *permis poliţienesc*, fie un *act juridic complex*, alcătuit dintr-o **parte contractuală** şi o **parte reglementară**. Într-o opinie caracterizată prin echilibru, *contractul de concesiune* era calificat sub aspectul *naturii sale juridice*, ca fiind un **act mixt**, o *combinaţie de dispoziţii reglementare şi de contract*, opinie evocată în prelegerea consacrată *contractelor administrative* (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 157).

După cum se reaminteşte în doctrina actuală, în perioada interbelică s-a dezvoltat principiul **dublei naturi a actului de concesiune** şi *situaţia juridică* care rezultă din acest principiu (*M. Oroveanu,* op. cit., 1998, p. 295).

Pe de-o parte, în *actul de concesiune* există un ansamblu de **clauze reglementare**, acelea care stabilesc organizarea şi funcţionarea serviciului şi care ar putea figura într-un *regulament administrativ*. Aceste clauze elaborate în mod unilateral de administraţie pot fi întotdeauna modificate de ea. Pe de altă parte, pe lângă clauzele reglementare, există şi o **parte contractuală**: dispoziţii financiare care garantează concesionarului remunerarea sa şi care sunt dominate de principiul echilibrului financiar al contractului, principiu fundamental pentru *contractele administrative*.

Astfel de opinii au fost influenţate de tradiţii, de mentalităţi, de jurisprudenţă, dar, mai ales, de legislaţie (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 224).

În **doctrina administrativă franceză**, contractul de concesiune, alături de contractul de lucrări publice, a fost calificat ca fiind un contract administrativ. În mod uzual, în Franţa, **concesiunea** este privită ca actul juridic (contract administrativ) ce are ca obiect atribuirea în favoarea unei persoane private a sarcinii de a face să funcţioneze un serviciu public, putându-se referi şi la executarea unei lucrări publice urmată de exploatarea ei ulterioară (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 223).

În **doctrina germană clasică**, concesiunea a fost definită ca fiind un act administrativ care conferă unui particular putere juridică asupra unei părţi din patrimoniul încredinţat de către administraţie (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 188).

În România, în **perioada interbelică**, concesiunea a fost reglementată prin Legea pentru organizarea şi administrarea pe baze comerciale a întreprinderilor şi avuţiilor

publice, precum şi prin Legea contabilităţii publice, ambele adoptate în anul 1929. Prin lege, *durata concesiunii bunurilor domeniului public era de maxim 30 de ani*, iar a *bunurilor domeniului privat al statului, comunelor, judeţelor şi instituţiilor aflate sub controlul acestora era de maxim 50 de ani.*

În **perioada postbelică**, sub incidenţa constituţiilor socialiste, şi în special a Constituţiei din 1965, noţiuni fundamentale ale Dreptului public din perioada interbelică deveniseră desuete, pe fondul dispariţiei distincţiei dintre proprietatea publică a statului şi proprietatea privată a statului, conceptul de *contract de concesiune* numărându-se printre acestea (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 227).

În prezent, art. 136 alin. (4) din Constituţia republicată se referă la *instituţia concesiunii*, iar dispoziţii cu privire la concesiune se regăsesc în unele legi adoptate anterior intrării în vigoare a acesteia, precum: Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităţilor economice de stat ca regii autonome şi societăţi comerciale, Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar, republicată cu modificările şi completările ulterioare sau Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată cu modificările şi completările ulterioare etc.

Referiri la concesiune întâlnim şi în numeroase acte normative adoptate ulterior intrării în vigoare a Constituţiei, în 1991, printre care menţionăm: Legea nr. 84/1992 privind regimul zonelor libere, cu modificările şi completările ulterioare; Legea minelor nr. 85/2003 cu modificările şi completările ulterioare; Legea petrolului nr. 238/2004 cu modificările şi completările ulterioare; Legea energiei electrice şi a gazelor naturale nr. 123/2012 cu modificările şi completările ulterioare etc.

„Atât Constituţia, cât şi noul Cod civil, precum şi alte acte normative, în rândul cărora un rol central îl ocupă noul Cod administrativ reglementează posibilitatea concesionării bunurilor proprietate publică a statului sau a entităţilor sale teritoriale (...)". De asemenea, art. 866 C.civ. enumeră dreptul de concesiune printre drepturile reale corespunzătoare dreptului de proprietate publică, iar art. 871-873 reglementează regimul său juridic. Aceste dispoziţii urmează însă a fi corelate cu cele cuprinse în Codul administrativ adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019, care devin *dreptul comun în materia concesionării bunurilor proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale* (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 213 şi urm.).

Sub aspectul evoluţiei legislaţiei reţinem succint că, dreptul comun în materie l-a reprezentat iniţial, Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor, cu modificările şi completările ulterioare, înlocuită cu O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, abrogată expres prin art. 597 alin. (2) lit. o) C.adm.

În prezent, distingem între regimul juridic al concesiunii bunurilor proprietate publică, astfel cum este el determinat de dispoziţiile Codului administrativ, pe de-o parte, şi cel al contractelor de concesiune de lucrări publice şi al contractelor de concesiune de servicii publice, reglementat de prevederile Legii nr. 100/2016, un act normativ special, pe de altă parte (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 214).

§3. Definiția, obiectul și părțile contractului de concesiune de bunuri publice

Din conținutul art. 136 alin. (4) din Constituția republicată rezultă implicit că **bunurile proprietate publică pot fi date în concesiune oricărui subiect de drept,** de către *autoritățile administrației publice centrale sau locale*, precum și de *regiile autonome* sau de *instituțiile publice* care le-au primit în administrare, dacă prin lege specială nu se dispune altfel.

Art. 871 C.civ. intitulat **Conținutul dreptului de concesiune** nu ne oferă o definiție a contractului de concesiune, textul dispunând în primul său alineat că un *„concesionar are dreptul și, în același timp, obligația de exploatare a bunului, în schimbul unei redevențe și pentru o durată determinată, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege și a contractului de concesiune".*

În schimb, art. 303 alin. (2) C.adm. definește *contractul de concesiune de bunuri proprietate publică* ca fiind *„acel contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite, pe o perioadă determinată, unei persoane, denumită concesionar, care acționează pe riscul și răspunderea sa, dreptul și obligația de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe"* (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 215).

„Deși, de regulă, *dreptul de concesiune* este privit ca un drept real având ca obiect bunuri din domeniul public", „în realitate, dreptul de concesiune are o geometrie variabilă, întrucât el se constituie nu numai în legătură cu anumite bunuri, ci și în legătură cu *lucrări publice* și *servicii publice*, așa cum se prevede expres în art. 1 din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii" (*V. Stoica*, op. cit., 2017, p. 213 și urm.).

Dreptul de concesiune asupra bunurilor proprietate publică este calificat ca un drept real principal, inalienabil, insesizabil și imprescriptibil, constituit, cu titlu oneros, pe baza contractului de concesiune încheiat între autoritatea concedentă și o persoană fizică sau o persoană juridică de drept privat cu privire la un bun din domeniul public, ca modalitate de exercitare a dreptului de proprietate publică și care conferă titularului său, în mod temporar, atributele posesiei, folosinței și dispoziției, cu respectarea obligațiilor prevăzute în actul de constituire, precum și a limitelor materiale și juridice (*V. Stoica*, op. cit., 2017, p. 217 și urm.).

Contractul de concesiune se încheie între autoritatea publică competentă, denumită *concedent*, și o persoană care acționează pe riscul și pe răspunderea sa, denumită *concesionar*, aspecte pe care le vom dezvolta în continuare.

În cazul *contractului de concesiune de bunuri proprietate publică* sunt avute în vedere *bunurile care sunt proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, potrivit Constituției și reglementărilor legale privind proprietatea publică.* Se schimbase astfel optica tradițională, menținută prin Legea nr. 219/1998 ce avea ca obiect reglementarea și organizarea regimului concesiunii pentru **bunurile proprietate publică** ori **privată** *a statului, județului, orașului sau comunei.*

Şi totuşi, anumite acte normative precum Legea autorizării executării lucrărilor de construcţii nr. 50/1991 au menţinut posibilitatea *concesionării bunurilor domeniului privat*. Reglementări adoptate ulterior O.U.G. nr. 54/2006, precum Legea energiei electrice şi a gazelor naturale nr. 123/2012, conţin asemenea prevederi. Astfel, potrivit art. 19 alin. (1) din Legea nr. 123/2012: „Pot face obiectul unei concesiuni energetice *bunurile proprietate publică sau privată a statului*, activităţile şi serviciile publice de interes naţional şi general din domeniul energiei electrice".

La rândul său, Codul administrativ într-un titlu consacrat ***exercitării dreptului de proprietate privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale*** stabileşte ***unele reguli privind exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale*** şi enumeră ca modalităţi de exercitare a dreptului de proprietate privată: *darea în administrare*, **concesionarea**, *închirierea* şi *darea în folosinţă gratuită, pe termen limitat, după caz, „persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfăşoară activitate de binefacere sau de utilitate publică, ori serviciilor publice"*. Dispoziţiile în această materie privitoare la bunurile aparţinând domeniului public al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale se aplică în mod corespunzător (art. 362 C.adm.).

Obiectul contractului de concesiune îl constituie exploatarea bunurilor publice şi plata redevenţei (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 54).

În cazul **contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică**, *plata concesiunii se numeşte redevenţă* şi conform art. 307 alin. (1) C.adm., se face venit la *bugetul de stat* sau la *bugetele locale*, după caz. *Redevenţa* este suma de bani pe care concesionarul o plăteşte concedentului în schimbul dreptului de a exploata un bun public. Ea reprezintă o parte din profitul obţinut de concesionar şi se stabileşte de către părţi în momentul încheierii contractului. Modul de calcul şi modul de plată a redevenţei se stabilesc de către concedent (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 54).

Obiectul contractului de concesiune fiind un element esenţial pentru validitatea acestuia, trebuie să îndeplinească anumite condiţii: a) bunul să existe în momentul încheierii contractului; b) bunul trebuie să fie determinat în individualitatea sa; c) redevenţa trebuie să fie determinată în momentul încheierii contractului sau determinabilă prin stabilirea unui procent din profitul realizat de concesionar (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 54).

În ce priveşte **titularii dreptului de concesiune**, potrivit art. 303 alin. (3)-(5) C.adm.: *„**Statul** are calitatea de concedent pentru bunurile proprietate publică a statului, fiind reprezentat, în acest sens, de **ministere sau alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale**; **Judeţul** are calitatea de concedent pentru bunurile proprietate publică a judeţului, fiind reprezentat, în acest sens, de către **preşedintele consiliului judeţean**; **Comuna, oraşul sau municipiul**, după caz, are calitatea de concedent pentru bunurile proprietate publică a comunei, oraşului sau municipiului, fiind reprezentat, în acest sens, de către **primarul** comunei, al oraşului sau al municipiului, respectiv de către **primarul general al municipiului Bucureşti**".*

Prin încheierea contractelor de concesiune, aceste autorităţi publice angajează răspunderea juridică a statului şi, respectiv, a unităţilor administrativ-teritoriale. De altfel, preşedintele consiliului judeţean şi primarul nu au personalitate juridică şi nu răspund patrimonial în litigiile izvorâte din încheierea sau executarea contractelor de concesiune, ci doar *unitatea administrativ-teritorială* în numele căreia s-a încheiat contractul.

Art. 96 alin. (1) C.adm. prevede că numai unităţile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice, având capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu. În calitate de persoane juridice, acestea pot fi părţi în raporturile juridice încheiate cu terţii şi în raporturile juridice procesuale fiind reprezentate de primar sau, după caz, de preşedintele consiliului judeţean (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 55).

Calitatea de concesionar o poate avea *orice persoană fizică sau persoană juridică, română ori străină*. Cu titlu de excepţie, în cazul anumitor bunuri proprietate publică, concesionari nu pot fi decât *persoane juridice*. Spre exemplu, art. 2 pct. 7 şi art. 30 alin. (1) din Legea petrolului nr. 238/2004 conţin prevederi în acest sens.

Pentru a fi concesionar, persoana fizică trebuie să fie majoră şi să nu aibă discernământul alterat, iar persoana juridică trebuie să fie înfiinţată în mod legal şi să aibă o capacitate de folosinţă specializată obiectului concesiunii (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 57).

Potrivit art. 305 C.adm. privind ***Exercitarea dreptului de concesiune***: „(1) *Subconcesionarea este interzisă.* (2) *Bunurile imobile proprietate publică se înscriu în cartea funciară anterior încheierii contractului de concesiune de bunuri proprietate publică.* (3) *Nerespectarea prevederilor alin. (2) atrage nulitatea absolută a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică.* (4) *Dreptul de concesiune se înscrie în cartea funciară*".

Durata concesiunii nu va putea depăşi 49 de ani, începând de la data semnării contractului, dar va putea fi prelungită prin acordul de voinţă al părţilor, încheiat în formă scrisă, cu condiţia ca durata însumată să nu depăşească 49 de ani. Prin excepţie, prin legi speciale se pot stabili concesionări cu durata mai mare de 49 de ani (art. 306 C.adm.).

În cazul *contractelor de concesiune de bunuri publice*, concesionarea are loc la *iniţiativa concedentului* sau ca urmare a unei *propuneri însuşită de acesta*. Propunerea de concesionare trebuie să fie fundamentată din punct de vedere economic, financiar, social şi de mediu.

Iniţiativa concesionării trebuie să aibă la bază efectuarea unui *studiu de oportunitate*. Acest studiu de oportunitate reprezintă un ansamblu de operaţiuni tehnico-materiale obligatorii pentru încheierea contractului de concesiune. Concedentul este obligat ca, în termen de 30 de zile de la însuşirea propunerii de concesionare formulată de persoana interesată, să procedeze la întocmirea **studiului de oportunitate**. În baza studiului de oportunitate, concedentul elaborează ***caietul de sarcini*** al concesiunii.

§4. Procedura concesionării bunurilor proprietate publică

Potrivit art. 311 C.adm., **principiile** care stau la baza atribuirii contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică sunt: *transparența*, *tratamentul egal*, *proporționalitatea*, *nediscriminarea* și *libera concurență*.

Potrivit art. 312 alin. (1) C.adm., *„concedentul are obligația de a atribui contractul de concesiune de bunuri proprietate publică, prin aplicarea* **procedurii licitației**".

Cu titlu de excepție, se poate recurge la **atribuirea directă** definită ca *„procedura prin care concedentul negociază clauzele contractuale"*, astfel: *„bunurile proprietate publică pot fi concesionate prin atribuire directă companiilor naționale, societăților naționale sau societăților aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea entităților prevăzute la art. 303 alin. (3)-(5), care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome și care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea și dezvoltarea respectivelor bunuri, dar numai până la finalizarea privatizării acestora.* (2) *În cazul prevăzut la alin. (1) nu este necesară întocmirea studiului de oportunitate.* (3) *În cazul atribuirii directe nu se întocmește caietul de sarcini, iar documentația de atribuire trebuie să cuprindă cel puțin elementele enumerate la art. 313 alin. (1) lit. a), b), f) și g).* (4) *Concesionarea prevăzută la alin. (1) se aprobă prin hotărâre a Guvernului, a consiliilor locale, județene sau a Consiliului General al Municipiului București, după caz.* (5) *În măsura în care se constată că exploatarea bunului ce face obiectul concesiunii prevăzute la alin. (1) implică în mod necesar și executarea unor lucrări și/sau prestarea unor servicii, concesionarul bunului are obligația de a încheia contracte pe care, în funcție de scopul urmărit și de activitățile desfășurate, să le califice conform legislației privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii*".

Există și acte normative care stabilesc excepții de la principiul *licitației directe*. Spre exemplu, potrivit art. 13 alin. (3) din Legea nr. 550/2002 privind vânzarea spațiilor comerciale proprietate privată a statului și a celor de prestări de servicii, aflate în administrarea consiliilor județene sau a consiliilor locale, precum și a celor din patrimoniul regiilor autonome de interes local, *„terenul proprietate publică*, aferent spațiului care se vinde, se *atribuie direct* cumpărătorului printr-un contract de concesiune".

Procedura **licitației** este reglementată pe larg în Codul administrativ.

Licitația se derulează astfel: concedentul are obligația să publice în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, într-un cotidian de circulație națională și într-unul de circulație locală, pe pagina sa de internet ori prin alte medii ori canale publice de comunicații electronice, anunțul de licitație. *Persoana interesată are dreptul de a solicita și de a obține documentația de atribuire*, iar concedentul are obligația de a o pune la dispoziție cât mai repede posibil, în maximum 5 zile lucrătoare. *Persoana interesată are dreptul de a solicita clarificări privind documentația de atribuire*, iar concedentul are obligația de a răspunde, în mod clar, complet și fără ambiguități, la orice clarificare solicitată, într-o perioadă care nu trebuie să depășească 5 zile

lucrătoare de la primirea unei astfel de solicitări. Potrivit art. 314 alin. (14) şi (15) C.adm., *„**procedura de licitaţie** se poate desfăşura numai dacă în urma publicării anunţului de licitaţie au fost depuse cel puţin 2 oferte valabile. În cazul în care în urma publicării anunţului de licitaţie nu au fost depuse cel puţin 2 oferte valabile, concedentul este obligat să anuleze procedura şi să organizeze o nouă licitaţie".*

De asemenea, Codul administrativ stabileşte *regulile privind oferta, comisia de evaluare, criteriile de atribuire a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, determinarea ofertei câştigătoare, anularea procedurii de atribuire a contractului de concesiune* şi *regulile privind conflictul de interese.*

Astfel, ofertantul are obligaţia de a elabora oferta în conformitate cu prevederile documentaţiei de atribuire; *oferta are caracter obligatoriu, din punct de vedere al conţinutului, pe toată perioada de valabilitate stabilită de concedent; conţinutul ofertelor trebuie să rămână confidenţial până la data stabilită pentru deschiderea acestora, concedentul urmând a lua cunoştinţă de conţinutul respectivelor oferte numai după această dată; concedentul are obligaţia de a stabili oferta câştigătoare pe baza criteriului/criteriilor de atribuire precizate în documentaţia de atribuire.*

Criteriul de atribuire a contractului de concesiune este cel mai mare nivel al redevenţei, dar concedentul poate ţine seama şi de alte criterii, precum: *capacitatea economico-financiară a ofertanţilor, protecţia mediului înconjurător* sau *condiţii specifice impuse de natura bunului concesionat.*

Codul administrativ conţine şi unele ***reguli privind conflictul de interese.*** Potrivit art. 321: *„persoana care a participat la întocmirea documentaţiei de atribuire are dreptul de a fi ofertant, dar numai în cazul în care implicarea sa în elaborarea documentaţiei de atribuire nu este de natură să defavorizeze concurenţa".*

§5. Încheierea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică

Potrivit art. 322 C.adm., *„contractul de concesiune de bunuri proprietate publică se încheie în formă scrisă, sub sancţiunea nulităţii. Predarea primirea bunului se face pe bază de proces-verbal".*

Contractul de concesiune cuprinde ***clauzele prevăzute în caietul de sarcini*** (partea reglementară) şi ***clauzele convenite de părţile contractante***, în completarea celor din caietul de sarcini, fără a contraveni obiectivelor concesiunii prevăzute în acesta. Deşi contractul de concesiune se încheie prin acordul părţilor, numai o parte infimă a clauzelor îi sunt negociate de părţi, majoritatea clauzelor fiind prestabilită de către concedent prin caietul de sarcini (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 66).

Contractul de concesiune va cuprinde şi clauze contractuale referitoare la împărţirea responsabilităţilor de mediu între concedent şi concesionar.

Potrivit art. 326 alin. (6) C.adm., *„concedentul poate modifica unilateral* **partea reglementară a contractului de concesiune**, *cu notificarea prealabilă a concesionarului, din motive excepţionale legate de interesul naţional sau local, după caz".*

Acest drept poate fi exercitat numai dacă respectiva modificare este cerută de o mai bună adaptare a obiectului concesiunii la necesităţile satisfacerii interesului general.

Observăm că şi reglementarea actuală face o menţiune expresă cu privire la *partea reglementară a contractului de concesiune*, adică acele clauze ce sunt impuse de către concedent, concesionarului, oricare ar fi acesta. Regăsim în aceste prevederi un solid argument, pentru *calificarea contractului de concesiune de bunuri publice ca fiind un contract administrativ*, cu toate consecinţele juridice ce decurg de aici.

De altfel, şi în doctrina civilistă, *contractul de concesiune* (de bunuri publice – *n.n.*) este considerat un contract administrativ, specificul acestuia constând nu numai în coexistenţa unei aşa-numite *părţi reglementare*, conţinând clauzele obligatorii, cu o *parte propriu-zis contractuală*, ci şi în faptul că regulile dreptului comun în materia contractelor civile nu sunt aplicabile contractului administrativ ca întreg, ci numai părţii propriu-zis contractuale (*V. Stoica*, op. cit., 2017, p. 214).

Existenţa părţii reglementare, precum şi posibilitatea modificării sau a denunţării lui unilaterale, chiar dacă aceasta se face în anumite condiţii, sunt de natură să determine *regimul juridic de drept public al acestui contract*, însăşi executarea lui făcându-se tot în regim de drept public. Aşa fiind contractul de concesiune de bunuri proprietate publică a fost calificat în doctrină şi în practica judiciară ca un *contract administrativ* cu regimul juridic corespunzător (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 218 şi urm.; *E. Chelaru*, op. cit., 2019, p. 120).

Legea contenciosului administrativ, am arătat pe larg, asimilează *contractul administrativ, actului administrativ*, identificând patru categorii de contracte administrative, prima dintre ele fiind chiar cea a *contractelor încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică.*

În doctrina administrativă au fost identificate următoarele *trăsături ale contractului de concesiune*: este un contract *cu titlu oneros*, întrucât fiecare parte urmăreşte un avantaj prin încheierea contractului, concedentul având în vedere satisfacerea unui interes public prin exploatarea eficientă a bunului concesionat, precum şi obţinerea unei redevenţe, iar concesionarul urmărind realizarea unui profit; deşi contractul se încheie între o autoritate publică şi un particular, calitatea de concedent o are proprietarul bunului, adică statul sau o unitate administrativ-teritorială care este reprezentat de autoritatea publică respectivă, iar calitatea de concesionar o are particularul; are caracter *intuitu personae*, întrucât se încheie în considerarea prestaţiei persoanei concesionarului, acesta neputând fi substituit de o altă persoană în executarea contractului; este un contract *solemn*, forma scrisă fiind cerută de lege ca o condiţie *ad validitatem*; are o durată determinată; este un contract *comutativ*, întinderea prestaţiilor fiecărei părţi fiind certă şi putând fi apreciată chiar în momentul încheierii contractului; este un contract *cu executare succesivă*, sub forma unor prestaţii continue (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 53 şi urm.).

De altfel, o dimensiune esenţială a *sferei efectelor contractelor de concesiune* o reprezintă acest drept al concedentului de modificare unilaterală a părţii reglementare a contractului de concesiune, condiţionat însă de *notificarea prealabilă* şi de *exis-*

tența unor situații excepționale, precum și dreptul de control al concedentului și al statului, în general, prin Ministerul Finanțelor (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 243).

Conform art. 872 C.civ. ce reglementează **exercitarea dreptului de concesiune**: „(1) *Concesionarul poate efectua orice acte materiale sau juridice necesare pentru a asigura exploatarea bunului. Cu toate acestea, sub sancțiunea nulității absolute, concesionarul nu poate înstrăina și nici greva bunul dat în concesiune sau, după caz, bunurile destinate ori rezultate din realizarea concesiunii și care trebuie, potrivit legii sau actului constitutiv, să fie predate concedentului la încetarea, din orice motive a concesiunii.* (2) *Fructele, precum și în limitele prevăzute de lege și în actul de constituire, productele bunului concesionat revin concesionarului.* (3) *În toate cazurile, exercitarea dreptului de concesiune este supusă controlului din partea concedentului, în condițiile legii și ale contractului de concesiune*".

Exploatarea bunului proprietate publică este atât un drept cât și o obligație pentru concesionar. Acesta are obligația de a exploata în mod direct bunurile care fac obiectul concesiunii. Concesionarul trebuie să asigure exploatarea bunului în regim de continuitate și de permanență, fără a putea invoca excepția de neexecutare a contractului reglementată de art. 1556 C.civ., în cazul în care autoritatea concedentă nu-și execută propriile obligații (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 348).

Potrivit art. 324 C.adm., „*Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică va fi încheiat în limba română, în două exemplare, câte unul pentru fiecare parte. În cazul în care concesionarul este de o altă naționalitate sau cetățenie decât cea română și dacă părțile consideră necesar, contractul de concesiune de bunuri proprietate publică se va putea încheia în patru exemplare, două în limba română și două într-o altă limbă aleasă de acestea (...). În caz de litigiu, exemplarele în limba română ale contractului prevalează*".

§6. Încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică

Încetarea contractului de concesiune de bunuri publice poate avea loc în mod firesc, în *situația tipică*, prin ajungerea la termen sau în patru *situații atipice*, prevăzute expres de art. 327 C.adm. Astfel, aceasta poate să intervină în următoarele situații: a) *la expirarea duratei stabilite în contractul de concesiune, în măsura în care părțile nu convin, în scris, prelungirea acestuia în condițiile prevăzute de lege*; b) *în cazul exploatării, în condițiile contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, a bunurilor consumptibile, fapt ce determină, prin epuizarea acestora, imposibilitatea continuării exploatării acestora înainte de expirarea duratei stabilite a contractului*; c) *în cazul în care interesul național sau local o impune*, prin denunțarea unilaterală de către concedent; d) *în cazul nerespectării obligațiilor contractuale de către concesionar*, prin reziliere de către concedent, cu plata unei despăgubiri în sarcina concesionarului; e) *în cazul nerespectării obligațiilor contractuale de către concedent*, prin reziliere de către concesionar; f) *la dispariția dintr-o cauză de forță majoră a bunului concesionat* sau *în cazul imposibilității obiective a concesionarului de a-l exploata, prin renunțare*, fără plata unei

despăgubiri. În doctrină s-a remarcat că nu întâmplător legiuitorul a folosit într-un caz sintagma *„denunțare unilaterală"*, iar în celelalte două cazuri ulterioare a folosit sintagma *„reziliere"*. Astfel, în cazul *denunțării contractului* este vorba de un drept al concedentului, recunoscut de lege, în instanță putându-se ajunge eventual pentru cuantumul despăgubirilor, iar în cazul *rezilierii contractului* este vorba despre o acțiune în instanță ce urmează să se pronunțe în urma probelor administrate, în contradictoriu și cu plata unor daune-interese (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 251).

Și în ultima situație avută în vedere de legiuitor, cunoscută în doctrină sub denumirea de *teoria imprevizIunii*, concedentul poate să introducă acțiune în instanță, dacă apreciază că nu este vorba de o *cauză de forță majoră* sau de o *imposibilitate obiectivă*, sau dimpotrivă, achiesând la ideea de *renunțare*, poate doar să pretindă despăgubiri în instanță.

Vom reține deci, sintetic, că *încetarea contractului de concesiune de bunuri publice* poate avea loc de drept, pe cale judecătorească sau prin manifestarea de voință a părților contractante (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 68).

La încetarea *contractului de concesiune*, *„concesionarul este obligat să restituie în deplină proprietate, liber de orice sarcină, bunul concesionat"*.

În ce privește **exercitarea dreptului de control** al statului, aceasta se realizează, prin structurile cu atribuții specifice de control din *ministerele de resort* și *ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor publice* pentru *concesiunile de bunuri proprietate publică de interes național* și respectiv, de *Direcția Generală de Administrare a Marilor Contribuabili*, *direcțiile generale regionale ale finanțelor publice și a municipiului București* pentru *concesiunile de bunuri proprietate publică de interes local*, urmărindu-se în special respectarea dispozițiilor referitoare la: a) aplicarea hotărârii de concesionare; b) publicitatea; c) documentația de atribuire; d) aplicarea procedurii de atribuire a contractului de concesiune; e) dosarul concesiunii și f) îndeplinirea obligațiilor contractuale de către concedent și concesionar.

Nerespectarea de către părțile contractante a obligațiilor cuprinse în contractul de concesiune atrage *răspunderea contractuală a părții în culpă*.

Codul administrativ reglementează *sancțiuni contravenționale* pentru persoanele fizice și juridice, care încalcă anumite dispoziții ale sale, ce se completează cu dreptul comun în materie, O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. În ce ne privește, ni s-ar fi părut mai oportună stabilirea unei *răspunderi administrativ-disciplinare* pentru că, din analiza dispozițiilor a căror nerespectare este sancționată, rezultă că este vorba despre încălcarea unor atribuții legate de funcția pe care o îndeplinesc persoanele ce urmează să fie sancționate.

„Apărarea dreptului de concesiune în justiție revine concesionarului", potrivit art. 873 C.civ.

Potrivit art. 330 C.adm., *„Soluționarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, precum și a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor legislației privind contenciosul administrativ"*.

Prelegerea XXI
Regimuri domeniale speciale. Parteneriatul public-privat

§1. Consideraţii generale

Problema **regimurilor domeniale speciale** interesează mai ales sub aspectul *modalităţilor de restrângere a exercitării dreptului de proprietate privată asupra unor bunuri aparţinând unor persoane fizice sau juridice*, în condiţiile art. 53 din Constituţia republicată.

Cea mai amplă analiză doctrinară a celor mai importante **regimuri domeniale**, consacrate legislativ, o întâlnim în Tratatul de drept administrativ al profesorului Iorgovan, actualizată cu fiecare nouă ediţie – din păcate, avem în vedere ultima ediţie de la apariţia căreia au trecut deja 15 ani – în raport cu numeroasele schimbări legislative ce au intervenit adeseori în această materie (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 268-326).

Deşi modificările legislative sunt frecvente, fie datorită bine-cunoscutei inconsecvenţe a legiuitorului, fie datorită necesităţii de a acoperi vidul legislativ existent, ideile de forţă, dar, mai ales, mesajul pe care prezentarea unor **regimuri domeniale speciale** (al *fondului funciar*, al *protecţiei mediului*, al *patrimoniului public cultural*, al *frontierei de stat* etc.) urmăreşte să-l transmită, îşi păstrează pe deplin valabilitatea.

Este vorba, fără îndoială, de identificarea unui *regim de pază şi protecţie aplicabil unor bunuri proprietate privată*, pentru anumite considerente, în vederea conservării şi transmiterii lor generaţiilor viitoare, formulare utilizată ca atare, chiar şi în unele acte normative. De altfel, ideea unor *limitări aduse dreptului de proprietate privată* a fost dezvoltată în doctrină şi de unii specialişti în drept civil la ale căror lucrări ne vom referi ulterior.

Într-o lucrare consacrată *dreptului administrativ al bunurilor*, pornind de la premisa că, tradiţional, autorii români, atât cei de drept civil, cât şi cei de drept administrativ se limitează să enumere diferite clasificări ale bunurilor domeniale fără însă a mai prezenta fiecare categorie a acestor bunuri, cu elementele lor specifice, autorul subliniază că regimul juridic al acestor categorii de bunuri domeniale ar putea prezenta anumite particularităţi (*O. Podaru*, op. cit., 2019, p. 86 şi urm.).

Sunt analizate succint în continuare categorii ale **domeniului public natural**, precum *domeniul public maritim, domeniul public fluvial şi al apelor interioare, domeniul public al subsolului, domeniul public aerian, domeniul public hertzian, domeniul public agricol şi silvic, domeniul public al ariilor naturale protejate*, dar şi categorii ale **domeniului public artificial** precum *domeniul public rutier, domeniul public feroviar, domeniul public cultural, domeniul public spitalier (sanitar), domeniul public militar şi al frontierei de stat, domeniul public funerar, domeniul public al reţelelor de transport, domeniul public al activităţii de meteorologie şi domeniul public mobiliar* (*O. Podaru*, op. cit., 2019, p. 86 şi urm.).

§2. Regimul domenial special al fondului funciar

Într-unul din primele studii consacrate proprietăţii după intrarea în vigoare a Constituţiei se menţionează printre *limitările aduse dreptului de proprietate privată, în raport cu unele interese de ordin general*, păstrarea în textele Legii fondului funciar a obligaţiei generale a tuturor deţinătorilor de terenuri agricole de a asigura *cultivarea* acestora şi *protecţia* solului (*M. Uliescu*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 3/1992, p. 223).

Sunt astfel prevăzute măsurile ce pot fi luate de autoritatea administrativă (care reprezintă statul sau unităţile administrativ-teritoriale şi prin care se exercită conţinutul concret al *dreptului de pază şi protecţie – n.n.*) împotriva proprietarilor de terenuri care nu îşi îndeplinesc această obligaţie. Era citat în acest context un articol din lege care prevedea că proprietarii de terenuri care nu-şi îndeplinesc obligaţiile amintite urmau să fie somaţi în scris de autorităţile administraţiei publice locale, iar cei care, din motive ce le erau imputabile, nu dădeau curs somaţiei în termenul stabilit prin aceasta, urmau să fie sancţionaţi anual cu plata unei sume de bani, în raport cu categoria de folosinţă a terenului.

În egală măsură, **Legea fondului funciar nr. 18/1991** a consacrat *principiul prevenirii* şi, respectiv, *combaterii proceselor de degradare şi poluare a solului*, determinate fie de fenomene naturale, fie de activităţi economico-sociale, stabilind obligaţii în sarcina unor autorităţi publice, atât în ceea ce priveşte întocmirea studiilor şi proiectelor lucrărilor de protecţie şi ameliorare a solului, cât şi în ceea ce priveşte execuţia acestor lucrări.

În optica legiuitorului, deţinătorii de terenuri participă şi ei la acest proces, având în acest sens *o obligaţie publică*. Prin urmare, *prerogativele dreptului de proprietate reclamă respectarea unor* **reguli de ordine publică** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 274).

Astfel, pentru „terenurile care prin degradare şi poluare şi-au pierdut, total sau parţial, capacitatea de producţie pentru culturi agricole sau silvice", legiuitorul a prevăzut constituirea unor **perimetre de ameliorare**. Deţinătorii de terenuri incluse în aceste perimetre urmează a le pune la dispoziţia autorităţilor, „în vederea aplicării măsurilor şi lucrărilor prevăzute în proiectul de ameliorare, păstrând dreptul de proprietate". „Includerea de către primărie a unui anumit teren în această categorie se poate face cu acordul proprietarului, iar în ipoteza în care proprietarul nu este de acord, primăria va face propuneri motivate prefecturii pentru a decide".

În mod evident, avem de-a face aici cu un **regim de pază şi protecţie**, instituit asupra unor *terenuri aparţinând unor persoane fizice*, în vederea conservării şi transmiterii lor generaţiilor viitoare.

Atenţia acordată de legiuitor acestor probleme este demonstrată şi de faptul că Legea nr. 169/1997, pentru modificarea şi completarea Legii fondului funciar, a adăugat încă două alineate acestui articol, prin care a fost reglementată expres posibilitatea de a se ajunge la măsura extremă, cea a *exproprierii pentru cauză de utilitate publică, în cazul în care proprietarul refuză să adopte o poziţie favorabilă derulării*

proiectului de ameliorare a solului. În acest sens, Legea nr. 18/1991 a fondului funciar dispune în prezent, conform art. 83 alin. (3) şi (4): *„Dacă prefectul decide includerea terenului în perimetrul de ameliorare, consiliul local este obligat să-i atribuie în folosinţă, titularului terenului în cauză, o suprafaţă de teren corespunzătoare, pe toată durata realizării lucrărilor de ameliorare. În cazul în care statul nu dispune în localitatea respectivă de un alt teren asemănător pentru rezolvarea situaţiei, iar proprietarul nu este de acord să primească un alt teren la distanţă mai mare, se va aplica procedura de expropriere pentru cauză de utilitate publică, prevăzută de Legea nr. 33/1994".*

§3. Regimul domenial special al protecţiei mediului

Numeroase sarcini şi îngrădiri ale dreptului de proprietate privată – se arăta în doctrina elaborată imediat după adoptarea Constituţiei – urmau să fie statornicite prin noua lege a ocrotirii mediului înconjurător.

Cadrul legal în materie este consacrat la ora actuală în **O.U.G. nr. 195/2005 privind protecţia mediului** aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 265/2006 cu modificările ulterioare, reglementare care a abrogat expres Legea nr. 137/1995, primul act normativ în această materie. Obiectul acestei ordonanţe *„îl constituie un ansamblu de reglementări juridice privind protecţia mediului, **obiectiv de interes public major**, pe baza principiilor şi elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă".*

Mediul este definit ca reprezentând *„ansamblul de condiţii şi elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice şi anorganice, precum şi fiinţele vii, sistemele naturale în interacţiune, cuprinzând elemente enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale şi spirituale, calitatea vieţii şi condiţiile care pot influenţa bunăstarea şi sănătatea omului".*

Într-un capitol distinct consacrat conservării **biodiversităţii şi ariilor naturale protejate**, este prevăzută expres obligaţia *deţinătorilor cu orice titlu de suprafeţe terestre şi acvatice supuse refacerii ecologice sau aflate într-o arie naturală protejată de a aplica şi/sau respecta măsurile stabilite de autoritatea competentă pentru protecţia mediului* [art. 49 alin. (4) din O.U.G. nr. 195/2005].

Observăm că ordonanţa *instituie reguli de protecţie atât pentru bunurile proprietate publică, cât şi pentru cele aparţinând unor proprietari particulari.*

În acest sens, prin art. 52 alin. (1) se stabileşte *obligativitatea respectării prevederilor din planurile de management şi regulamentele ariilor naturale protejate, aprobate conform legislaţiei specifice.*

Aria naturală protejată este definită în art. 2 consacrat semnificaţiei unor termeni şi expresii, ca reprezentând *„zona terestră, acvatică şi/sau subterană, cu perimetru legal stabilit şi având un regim special de ocrotire şi conservare, în care există specii de plante şi animale sălbatice, elemente şi formaţiuni biogeografice, peisagis-*

tice, geologice, paleontologice, speologice sau de altă natură, cu valoare ecologică, ştiinţifică sau culturală deosebită".

Într-un capitol distinct al O.U.G. nr. 195/2005 sunt stabilite obligaţiile persoanelor fizice şi juridice privind protecţia mediului şi a ecosistemelor acvatice. Totodată, în scopul asigurării protecţiei atmosferei, schimbărilor climatice, gestionării zgomotului ambiental, art. 62 prevede obligaţia *„deţinătorilor, cu orice titlu, de terenuri pe care se găsesc perdelele şi aliniamentele de protecţie, spaţiile verzi, parcurile, gardurile vii de a le întreţine pentru îmbunătăţirea capacităţii de regenerare a atmosferei, protecţiei fonice şi eoliene".*

Potrivit art. 65 din O.U.G. nr. 195/2005, *„protecţia solului, a subsolului şi a ecosistemelor terestre, prin măsuri adecvate de gospodărire, conservare, organizare şi amenajare a teritoriului este obligatorie pentru toţi deţinătorii cu orice titlu".* Prin art. 68 se instituie o serie de obligaţii pentru *„deţinătorii de terenuri cu orice titlu, precum şi pentru orice persoană fizică sau juridică ce desfăşoară o activitate pe un teren, fără a avea un titlu juridic"*, iar prin art. 69 se instituie o serie de obligaţii pentru *„deţinătorii cu orice titlu ai fondului forestier, ai vegetaţiei forestiere din afara fondului forestier şi ai pajiştilor, precum şi pentru orice persoană fizică sau juridică ce desfăşoară o activitate pe un astfel teren, fără a avea un titlu juridic".*

Prin O.U.G. nr. 114/2007 s-au introdus dispoziţii speciale privind protejarea şi menţinerea spaţiilor verzi, pentru a contracara fenomenul tot mai îngrijorător de extindere a proiectelor imobiliare fără a ţine cont de protecţia mediului înconjurător. Astfel, potrivit art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005, *„schimbarea destinaţiei terenurilor amenajate ca spaţii verzi şi/sau prevăzute ca atare în documentaţiile de urbanism, reducerea suprafeţelor acestora ori strămutarea lor este interzisă, indiferent de regimul juridic al acestora. Actele administrative sau juridice emise ori încheiate cu nerespectarea acestor dispoziţii sunt lovite de nulitate absolută".* În acord cu legislaţia europeană în materie, prin O.U.G. nr. 114/2007 se prevăzuse expres *obligaţia autorităţilor administraţiei publice locale de a asigura din terenul intravilan o suprafaţă de spaţiu verde de minimum 20 mp/locuitor, până la data de 31 decembrie 2010 şi de minimum 26 mp/locuitor, până la data de 31 decembrie 2013.* Ne întrebăm în ce măsură aceste norme imperative au fost puse în aplicare.

§4. Regimul domenial special al patrimoniului cultural mobil

Un alt regim domenial eclectic şi complex îl constituie *domeniul public cultural.* Specificul acestuia constă mai ales în faptul că este constituit în mare parte, din bunuri mobile (*O. Podaru*, op. cit., 2019, p. 105).

Orice stat înţelege *să protejeze* de o manieră mai mult sau mai puţin restrictivă anumite bunuri care, indiferent în proprietatea cărui subiect de drept se află – public sau privat – constituie valori deosebite, mărturie a dezvoltării sale istorice, de multe ori contribuţii la crearea valorilor culturii universale (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 143).

Rezumând sintetic evoluţia legislaţiei privitoare la bunurile din patrimoniul naţional cultural, acelaşi mare civilist susţine cu deplin temei, caracterul dispersat şi inegal al reglementării, delimitarea nefirească actuală, între Legea nr. 182/2000 care priveşte doar bunurile mobile ale patrimoniului cultural şi O.G. nr. 68/1994 privind protejarea patrimoniul cultural naţional în general, o parte a prevederilor sale fiind abrogată prin legea amintită (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 144).

Şi în doctrina administrativă se apreciază că noţiunea de *„patrimoniu cultural"* este privită ca fiind vastă şi variată, ea regăsindu-se în numeroase reglementări: Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural naţional mobil, O.G. nr. 43/2000 privind protecţia patrimoniului arheologic şi declararea unor situri arheologice ca zone de interes naţional, Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, Legea muzeelor şi a colecţiilor publice nr. 311/2003 etc. (*O. Podaru*, op. cit., 2019, p. 105).

Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural naţional mobil, republicată, prevede chiar din primul alineat al art. 1 că: „instituie regimul juridic al bunurilor aparţinând *patrimoniului cultural naţional mobil*, ca parte a *patrimoniului cultural naţional*, şi reglementează *activităţile specifice de protejare* a acestora".

„Patrimoniul cultural naţional cuprinde ansamblul bunurilor identificate ca atare, ***indiferent de regimul de proprietate asupra acestora****, care reprezintă o mărturie şi o expresie a valorilor, credinţelor, cunoştinţelor şi tradiţiilor aflate în continuă evoluţie; cuprinde toate elementele rezultate din interacţiunea, de-a lungul timpului, între factorii umani şi cei naturali"*. Potrivit unei prevederi exprese: ***„statul garantează proprietatea şi asigură, potrivit legii, protejarea bunurilor care fac parte din patrimoniul cultural naţional mobil"***.

„Patrimoniul cultural naţional mobil este alcătuit din bunuri cu valoare istorică, arheologică, documentară, etnografică, artistică, ştiinţifică şi tehnică, literară, cinematografică, numismatică, filatelică, heraldică, bibliofilă, cartografică şi epigrafică, reprezentând mărturii materiale ale evoluţiei mediului natural şi ale relaţiilor omului cu acesta, ale potenţialului creator uman şi ale contribuţiei româneşti, precum şi a minorităţilor naţionale la civilizaţia universală".

În legislaţie este folosită denumirea de *„patrimoniu cultural naţional"*, denumire ce se referă la bunuri care, prin caracteristicile lor, fac parte dintr-o categorie mai largă de bunuri ce alcătuiesc domeniul public, motiv pentru care, pe lângă denumirea de *patrimoniu cultural naţional*, se susţine că poate fi utilizată şi denumirea de *„domeniu public cultural"* (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 255).

Faţă de întreaga analiză realizată într-una din prelegerile anterioare, un asemenea punct de vedere poate fi acceptat doar cu precizarea că este vorba despre *sensul larg* al noţiunii de *domeniu public*, *patrimoniul cultural naţional* fiind format în cea mai mare parte din *bunuri ale proprietăţii publice ce fac parte din domeniul public*, dar şi din *bunuri aparţinând domeniului privat* sau unor *particulari*, aflate deci în *proprietatea privată* a acestora, bunuri care răspund *ideii de domenialitate publică*, urmând să se supună unor *reguli domeniale speciale*, stabilite de *Legea privind*

protejarea patrimoniului cultural național mobil. În același sens se pronunță și legiuitorul, prevăzând în art. 5 alin. (1) al actului normativ că „**bunurile culturale mobile** *pot fi proprietate publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale sau* ***proprietate privată a persoanelor fizice și a persoanelor juridice de drept privat***".

Bunurile aparținând patrimoniului cultural național mobil se grupează în următoarele categorii: *„bunuri culturale de valoare excepțională pentru umanitate"*, ce formează *„tezaurul patrimoniului cultural național mobil"*, și *„bunuri culturale cu valoare deosebită pentru România"*, ce formează *„fondul patrimoniului cultural național mobil"*.

„Ministerul Culturii și Comisia Națională a Muzeelor și Colecțiilor coordonează activitățile specifice din domeniul patrimoniului cultural național mobil (...) Ministerul Culturii reprezintă statul român în relațiile interne și internaționale care au ca obiect patrimoniul cultural național mobil".

Legea conține dispoziții speciale de protejare a bunurilor acestuia. Astfel, potrivit art. 7: *„Autoritățile competente au obligația să facă toate demersurile, potrivit prevederilor legale în vigoare și convențiilor internaționale la care România este parte, pentru redobândirea unor bunuri culturale care au fost exportate ilegal, au fost sustrase din muzee sau colecții ori sunt deținute fără temei legal în străinătate. Autoritățile competente se angajează să participe la orice operațiune internațională organizată în comun, în baza unui acord de cooperare, în vederea interzicerii și împiedicării operațiunilor ilicite de import, export și transfer de proprietate al bunurilor culturale"*.

Mai reținem în acest context, fără a intra în alte detalii, o altă dispoziție conținută în Legea nr. 182/2000 republicată, potrivit căreia: *„Autoritățile publice,* ***proprietarii,*** *titularii altor drepturi reale, precum și titularii dreptului de administrare asupra bunurilor ce fac parte din patrimoniul cultural național mobil au* ***obligația de a le proteja*** *împotriva oricăror acte comisive sau omisive care pot duce la degradarea, distrugerea, pierderea, sustragerea sau exportul ilegal al acestora"* (art. 8).

De altfel, legea prevede o serie de obligații privitoare la păstrarea, depozitarea și asigurarea securității bunurilor culturale mobile clasate în sarcina proprietarilor, titularilor sau deținătorilor cu orice titlu ai acestora (*C. Bîrsan*, op. cit., 2020, p. 146).

Legea stabilește o multitudine de sarcini în persoana deținătorilor bunurilor aflate în *patrimoniul cultural național mobil*, justificate de altfel prin ideea interesului public prezent în cauză, prin care permite, și chiar de multe ori obligă diverse autorități publice să intervină prin diverse mijloace juridice în materia utilizării și a circulației acestor bunuri, fiind consacrat, fără dubiu, un *drept de pază și protecție*, caracteristic *domenialității publice*, în favoarea puterii publice și, până la urmă, în favoarea întregii societăți (*V. Vedinaș, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 124).

Într-un studiu consacrat *protecției penale a patrimoniului cultural național arheologic*, în urma analizei unor exemple concrete, autoarea privește dezvoltarea fenomenului *braconajului arheologic* și a *traficului ilicit de bunuri culturale* ca fiind

rezultatul ineficienței mijloacelor de protecție conferite siturilor arheologice, al inventarierii incomplete a acestora și a insuficienței fondurilor acordate exploatării lor de către arheologi într-un context științific, devenit astfel una din cele mai profitabile activități infracționale alături de traficul de arme, droguri sau persoane. Pentru aceste considerente, este necesară o reală protecție conferită patrimoniului cultural național arheologic prin introducerea unor măsuri eficiente de prevenție a fenomenului braconajului arheologic și prin amplificarea activităților investigative în domeniu, într-un efort concordant de a salvgarda patrimoniul cultural național pe care se fundamentează identitatea națională (*A. Murgoi*, loc. cit., în Dreptul nr. 4/2017, p. 154).

§5. Regimul domenial special al protejării monumentelor istorice

Potrivit **Legii nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice**, republicată: *„bunurile imobile, construcțiile și terenurile situate pe teritoriul României, semnificative pentru istoria, cultura și civilizația națională și universală, sunt monumente istorice"*. Regimul de *monument istoric* este conferit prin clasarea acestor bunuri conform procedurii prevăzute de lege. *„Pot fi clasate ca monumente istorice bunurile imobile situate în afara granițelor, proprietăți ale statului român, cu respectarea legislației statului pe teritoriul căruia se află"*.

„**Monumentele istorice** *fac parte integrantă din patrimoniul cultural național și sunt protejate prin lege*". *„Activitățile și măsurile de protejare a monumentelor istorice se realizează în* ***interes public****, iar intervențiile asupra monumentelor istorice pot constitui* ***cauză de utilitate publică****"*.

Potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 422/2001, prin ***protejarea monumentelor istorice*** *se înțelege „ansamblul de măsuri cu caracter științific, juridic, administrativ, financiar, fiscal și tehnic menite să asigure identificarea, cercetarea, inventarierea, clasarea, evidența, conservarea, inclusiv paza și întreținerea, consolidarea, restaurarea, punerea în valoare a monumentelor istorice și integrarea lor social-economică și culturală în viața colectivităților locale"*.

Asemeni ***bunurilor culturale mobile***, „(1) *Monumentele istorice aparțin fie domeniului public sau privat al statului, al județelor, orașelor sau comunelor,* ***fie sunt proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice****.* (2) *Monumentele istorice proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile; aceste monumente istorice pot fi date în administrare instituțiilor publice, pot fi concesionate, date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică sau închiriate, în condițiile legii, cu avizul Ministerului Culturii sau, după caz, al serviciilor publice deconcentrate ale Ministerului Culturii. (3) Monumentele istorice aparținând domeniului privat pot face obiectul circuitului civil în condițiile stabilite prin lege*", potrivit art. 4 al legii.

Legea stabilește în detaliu o serie de *obligații* și *drepturi* ce revin proprietarilor și titularilor dreptului de administrare sau ai altor drepturi reale asupra monumentelor istorice, în scopul protejării acestora, urmate de *sancțiuni* în cazul nerespectării.

„Monumentele istorice aflate în proprietatea persoanelor fizice sau juridice de drept privat pot fi vândute numai în condiţiile exercitării **dreptului de preempţiune** *al statului român, prin Ministerul Culturii sau prin serviciile publice deconcentrate ale acestuia, în funcţie de grupa în care sunt clasate, ori al unităţilor administrativ-teritoriale, după caz, (...) sub sancţiunea nulităţii absolute a vânzării".*

Se instituie astfel un *drept de preempţiune în trepte*, fiind vorba de o dispoziţie de dublă protecţie a interesului public, ca dimensiune a domenialităţii publice, care afectează bunul respectiv (*V. Vedinaş, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 116).

Într-o viziune globală, Legea nr. 422/2001 consacră câteva noutăţi de regim juridic în privinţa modului în care monumentele istorice aflate în proprietate privată se integrează în circuitul civil, amendând dreptul de dispoziţie, ca prerogativă esenţială a dreptului de proprietate, prin impunerea unor *norme procedurale speciale* în situaţia înstrăinării lor (*V. Vedinaş, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 113).

Ca o sinteză vom mai reţine afirmaţia din doctrină potrivit căreia bunurile particularilor, vizate de legile menţionate, îşi păstrează statutul de *apartenenţă la proprietatea privată*, fiind însă grevate de anumite condiţii restrictive şi imperative totodată, în privinţa modalităţilor de protejare, administrare, conservare etc. şi mai cu seamă în privinţa circuitului lor juridic, care se impune a fi atent supravegheat de autorităţile publice (*V. Vedinaş, Al. Ciobanu*, op. cit., 2001, p. 110).

Toate aceste texte legale, cărora li se pot adăuga multe altele, reprezintă tot atâtea exemple ale unor **regimuri juridice speciale**, instituite asupra unor *bunuri proprietate privată*, care, fără a intra în sfera strictă a domeniului public (pentru că ar fi inalienabile, or, ele pot fi înstrăinate doar în condiţiile legii, în baza unui **drept de preempţiune** etc.), sunt supuse unor **reguli de pază şi protecţie**, exorbitante de la dreptul comun. Ideea esenţială, a instituirii unor astfel de regimuri domeniale speciale, este aceea a *conservării şi transmiterii lor generaţiilor viitoare*.

§6. Parteneriatul public-privat

În încheierea acestei prelegeri consacrată unor *regimuri domeniale speciale* ne vom referi succint la instituţia **parteneriatului public-privat**, evocată uneori de guvernanţi, privită ca o formă concretă de colaborare între stat sau unităţile administrativ-teritoriale, prin autorităţile lor, şi agenţi privaţi.

O caracteristică a democraţiei contemporane o constituie faptul că „sub diverse forme şi în cele mai diferite domenii, din ce în ce mai mult, particularii, „o mulţime de persoane fizice şi juridice" – urmăresc să se afle asociaţi direct cu activitatea statului (*I. Alexandru*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2004, p. 28).

Ideea apariţiei şi dezvoltării unui număr tot mai mare de servicii publice, realizate în mare parte şi de *persoane juridice de drept privat*, adeseori în condiţii mai bune decât ar fi putut să o facă statul sau unităţile administrativ-teritoriale, este promovată constant, în literatura de specialitate. Ca toată lumea, şi România postdecembristă a căutat să identifice formule pentru o diversificare a formelor de atragere a agenţilor

privaţi ori a structurilor neguvernamentale, depăşindu-se tradiţionalele limite (*A. Iorgovan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 111 şi urm.).

Fără a avea un conţinut juridic expres, noţiunea de **parteneriat** evocă o *relaţie de colaborare între un organism public şi unul privat în vederea realizării unor sarcini comune* (*A. Vasile*, op. cit., 2003, p. 7).

Sistemele de *parteneriat* au o îndelungată tradiţie în Franţa, prin colaborarea între autorităţi şi sectorul privat în privinţa *concesiunii bunurilor publice*, mai ales a *serviciilor publice*, **concesiunea** fiind tot mai utilizată în situaţiile în care autorităţile administrative urmăreau o eficientizare a serviciilor publice, fără să investească sume importante din bugetul propriu.

Sistemul de *parteneriat public-privat la nivel local* s-a conturat la începutul anilor '80 ai secolului trecut, în Europa occidentală şi în S.U.A., sub forma cooperării între autorităţile locale şi sectorul privat, pentru implementarea unor proiecte ca spre exemplu, reabilitarea zonelor industriale aflate în declin.

După acest model şi autorităţile administraţiei publice locale din România au început să încheie parteneriate cu sectorul privat şi societatea civilă, în vederea realizării unor investiţii în infrastructură şi pentru operarea unor servicii publice de interes local, orientare ce ţine preponderent de avantajele pe care, de regulă, le presupune un astfel de parteneriat, şi anume: împărţirea costurilor realizării unei investiţii, a riscurilor asociate exploatării acesteia şi, parţial, lipsa resurselor din administraţia publică locală destinate investiţiilor. De altfel, instruirea, identificarea oportunităţilor, evaluarea şi mai apoi asumarea riscului unei afaceri sunt primele condiţii pentru ca administraţia să se implice în proiecte privind *parteneriatul public-privat*.

În esenţă, prin contractele de *parteneriat public-privat* se intenţionează punerea unor bunuri publice la dispoziţia particularilor, pentru a face să funcţioneze un serviciu public, în condiţiile legii. Ca principale domenii în care se pot încheia asemenea contracte menţionăm: infrastructura şcolară, clădiri şi servicii sanitare şi sociale, iluminatul public şi regularizarea transportului, informatizarea serviciilor publice locale, proiecte de amenajare urbană şi turistică, infrastructuri în domeniul apelor.

Un *parteneriat public-privat* presupune două etape: prima are în vedere adoptarea unei decizii cu caracter politic de a iniţia realizarea acestuia, iar cea de-a doua etapă reprezintă o procedură administrativă prin care se urmăreşte implementarea deciziei politice. Această a doua etapă a impus adoptarea unei legislaţii specifice (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2004, p. 95).

Iniţial, parteneriatul public-privat a fost reglementat prin O.G. nr. 16/2002 privind contractele de parteneriat public-privat, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 470/2002, modificată şi completată prin O.U.G. nr. 15/2003, la rândul ei aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 293/2003.

Deşi O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii a abrogat expres reglementarea referitoare la contractele de parteneriat public-privat, regimul aplicabil acestora nu s-a mai regăsit în conţinutul său.

Față de textul O.U.G. nr. 34/2006, *contractul de parteneriat public-privat putea fi privit ca o variantă a contractului de concesiune*, iar ca natură juridică, un *contract administrativ*, impunându-se pe viitor adoptarea unei unice reglementări speciale, clare și suficient de largi pentru a putea încadra toate tipurile de astfel de contracte (*R.N. Petrescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2007, p. 103 și urm.).

Lipsa unui cadru legal privind reglementarea PPP a fost invocată și în expunerea de motive a proiectului unei noi reglementări, inițiatorii menționând că prin O.U.G. nr. 34/2006 s-a apreciat ca fiind oportună renunțarea la parteneriatul public-privat și, implicit, la legislația referitoare la acesta, considerându-se că el va putea fi substituit cu succes de alte două instituții: *concesiunea de lucrări publice* și *concesiunea de servicii*. Reintroducerea *parteneriatului public-privat* în legislația românească a fost determinată și de confuzia creată între noțiunea de concesiune „clasică" și cea de parteneriat public-privat, generând „neclarități privind siguranța partenerului public, dar și a celui privat în contextul dezvoltării proiectului". S-a mai susținut că nu era asigurat un cadru concret și transparent privind gestionarea riscurilor pe perioada derulării proiectului și că acestea nu acoperă toate modalitățile de realizare a unui parteneriat între o entitate publică și o entitate privată. În acest context a fost adoptată Legea parteneriatului public-privat nr. 178/2010 prin care s-a urmărit estomparea carențelor constatate, act normativ urmat de modificări frecvente, ulterior abrogat prin Legea nr. 100/2016 (*C.G. Dinu*, op. cit., 2016, p. 176 și urm.).

Deși în trecut au existat mai multe propuneri de parteneriat public-privat care priveau, spre exemplu: construirea unor autostrăzi, construirea celei de-a doua centrale nucleare, construirea unei stațiuni de schi, finalizarea canalului Dunărea-Marea Neagră, un pod rutier peste Dunăre etc. niciunul din aceste proiecte nu s-a materializat, rămânând la nivelul de deziderat al administrației publice centrale (*C.G. Dinu*, op. cit., 2016, p. 179 și urm.).

Este un fapt de necontestat că principalele forme de PPP sunt cele *contractuale*, în cadrul cărora parteneriatul se realizează exclusiv prin încheierea unui contract și cele *instituționale* care presupun înființarea așa-numitei *„companii de proiect"* în care ambii parteneri sunt reprezentați în funcție de participația în cadrul proiectului și care reprezintă „instrumentul" pentru atingerea obiectivelor stabilite prin proiect (*Al.-S. Ciobanu*, op. cit., 2015, p. 119).

După un parcurs sinuos a fost adoptată o altă reglementare în materie, Legea nr. 233/2016 privind parteneriatul public-privat ale cărei norme metodologice de aplicare nu au fost adoptate vreodată, ea fiind la rândul ei abrogată expres prin **O.U.G. nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat.**

Potrivit art. 1 alin. (2) din O.U.G. nr. 39/2018, parteneriatul public-privat are *„ca obiect realizarea sau, după caz, reabilitarea și (sau) extinderea unui bun sau a unor bunuri care vor aparține patrimoniului partenerului public și/sau operarea unui serviciu public"*, în condițiile stabilite în conținutul său.

Mecanismul parteneriatului public-privat se caracterizează conform art. 3 al O.U.G. nr. 39/2018, prin: „a) *cooperarea dintre partenerul public și partenerul privat,*

în vederea implementării unui proiect public; b) *durata relativ lungă de derulare a raporturilor contractuale, de peste 5 ani, care să permită partenerului privat recuperarea investiției și realizarea unui profit rezonabil*; c) *finanțarea proiectului, în principal din fonduri private și, după caz, prin punerea în comun a fondurilor private cu fonduri publice*; d) *atingerea scopului urmărit de partenerul public și partenerul privat*; e) *distribuirea riscurilor între partenerul public și partenerul privat, în funcție de capacitatea fiecărei părți contractante de a evalua, gestiona și controla un anumit risc*". Și acest act normativ a păstrat principiile generoase ale asocierii public-privat, rămânând de constatat în ce măsură administrația publică și mediul de afaceri se pot îndrepta în timp către beneficiile unui asemenea tip de contract.

Potrivit art. 4 alin. (1) și (2) din O.U.G. nr. 39/2018, „*formele de parteneriat public-privat* sunt: a) ***parteneriatul public-privat contractual*** *realizat în temeiul unui contract încheiat între partenerul public, partenerul privat și o societate nouă al cărei capital social este deținut integral de partenerul privat care va acționa ca societate de proiect* și b) ***parteneriatul public-privat instituțional*** *realizat în temeiul unui contract încheiat între partenerul public și partenerul privat, prin care se constituie de către partenerul public și partenerul privat o societate nouă, care va acționa ca societate de proiect și care, ulterior înregistrării în registrul societăților, dobândește calitatea de parte la contractul de parteneriat public-privat respectiv*".

Contractele de parteneriat public-privat pot fi încheiate potrivit art. 5 „*și în scopul efectuării unei activități relevante în sectoarele de utilitate publică prevăzute în Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare, precum și în vederea realizării de către un operator privat a serviciilor comunitare de utilități publice prevăzute în Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare (...)*".

„*Este* **partener public** *oricare dintre entitățile care sunt autorități contractante sau entități contractante în sensul art. 4 din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, al art. 4 din Legea nr. 99/2016, cu modificările și completările ulterioare, precum și al art. 9 și 10 din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii cu modificările și completările ulterioare*" potrivit art. 7, iar „*investitorul privat desemnat câștigător al procedurii de atribuire care încheie un contract de parteneriat public-privat dobândește calitatea de* **partener privat**" potrivit art. 9 al O.U.G. nr. 39/2018.

Contractul de parteneriat public-privat poate fi definit ca reprezentând contractul încheiat între o autoritate publică sau o asociere de autorități publice (partener public) și un operator economic (partener privat) în scopul exploatării unui bun sau serviciu public prin intermediul unei societăți de proiect (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 115).

O.U.G. nr. 39/2018 califică expres ***contractul de parteneriat public-privat*** încheiat în conformitate cu prevederile sale ca fiind un ***contract administrativ*** (art. 30) prevăzând clauzele obligatorii pe care trebuie să le conțină acesta.

Repere bibliografice (Domeniul public)

Doctrină românească actuală

I. Tratate, cursuri, monografii

Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 123-326.

Antonie Iorgovan, Odiseea elaborării Constituţiei, Ed. Vatra Românească, Târgu Mureş, 1998, p. 647-649.

Emanuel Albu, Dreptul contenciosului administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 75-88.

Ioan Alexandru, Mihaela Cărăuşan, Sorin Bucur, Drept administrativ, ed. a 3-a revizuită şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 360-384.

Iulian Avram, Contractele de concesiune, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003.

Emil Bălan, Dreptul administrativ al bunurilor, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007.

Emil Bălan, Introducere în studiul domenialităţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

Emil Bălan, Domeniul administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998.

Corneliu Bîrsan, Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea noului Cod civil, ed. a 4-a, revizuită şi actualizată, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2020.

Corneliu Bîrsan, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010.

Dumitru Brezoianu, Drept administrativ român, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 160-276.

Emilia Lucia Cătană (coord.), Achiziţii publice. Cadru normativ, proceduri şi căi de atac în contextul european al accesării fondurilor structurale, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2018.

Eugen Chelaru, Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea NCC, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019.

Lucian Chiriac, Drept administrativ. Activitatea autorităţilor administraţiei publice, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 188-223.

Dan Cimpoeru, Achiziţii publice. Concesiuni. Parteneriat public-privat. Remedii şi căi de atac, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2020.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 141-168, p. 175-220, p. 250-287.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Regimul contractelor de concesiune, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Inalienabilitatea şi imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român şi francez, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi în Franţa, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Florin Coman Kund, Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar. Partea a II-a, ed. a 3-a, revăzută, actualizată şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 84-151.

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituţia României revizuită-comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Revizuirea Constituţiei României. Explicaţii şi comentarii, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003.

Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ion Vida, Constituţia României – comentată şi adnotată, Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992.

Ion Corbeanu, Drept administrativ, ed. a 2-a revizuită şi completată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, p. 201-208.

Ion Corbeanu, Drept administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 230-232.

Cosmin Flavius Costaş, Gestionarea domeniului public. Jurisprudenţă relevantă a CJUE şi a instanţelor naţionale, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012.

Ion Filipescu, Andrei Filipescu, Drept civil. Dreptul de proprietate şi alte drepturi reale, Ed. Actami, Bucureşti, 2000, p. 87-109, p. 164-173.

Cătălina Georgeta Dinu, Contractul de concesiune, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016.

Anca Ghinea (coordonator), Parteneriatul public-privat: soluţie pentru un mai bun management al comunităţilor locale din România. Ghid practic pentru consiliile judeţene, elaborat de Institutul pentru Politici Publice, Bucureşti, aprilie 2004.

Liviu Giurgiu, Cristian Giuseppe Zaharie, Drept administrativ, ed. a 8-a, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2008, p. 190-208, p. 420-480.

Liviu Giurgiu, Domeniul public, Ed. Tehnica, seria Repere juridice, Bucureşti, 1997.

Călina Jugastru, Unităţile administrativ-teritoriale: domeniul public, domeniul privat, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 2001.

Corneliu Manda, Drept administrativ. Tratat elementar, ed. a 5-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 112-136, p. 425-435.

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019.

Alexandru Negoiţă, Drept administrativ, Ed. Sylvi, Bucureşti, 1996, p. 68-70.

Mihai Oroveanu, Tratat de drept administrativ, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998, p. 290-313, p. 523-554.

Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 255-277, p. 364-390.

Ovidiu Podaru, Drept administrativ, Vol. II. Dreptul administrativ al bunurilor, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2019.

Liviu Pop, Liviu Marius Harosa, Drept civil. Drepturile reale principale, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2006.

Liviu Pop, Dreptul de proprietate şi dezmembrămintele sale, ed. revăzută şi completată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001.

Eugen Popa, Mari instituţii ale dreptului administrativ, curs universitar, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 303-340, p. 349-360.

Mircea Preda, Drept administrativ. Partea generală, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006, p. 217-235.

Valentin Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a III-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 49-79, p. 195-216, p. 229-230, p. 445-469.

Cătălin-Silviu Săraru, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 275-364.

Eugen Safta Romano, Dreptul de proprietate privată şi dreptul de proprietate publică în România, Ed. Graphix, Iaşi, 1993.

Valeriu Stoica, Drept civil. Drepturile reale principale, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017.

Anton Trăilescu, Drept administrativ. Partea specială, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 53-122.

Ana Vasile, Prestarea serviciilor publice prin agenţi privaţi, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003.

Verginia Vedinaş, Codul administrativ adnotat. Noutăţi. Examinare comparativă. Note explicative, ed. a 2-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2020.

Verginia Vedinaş, Drept administrativ, ed. a 12-a, revăzută şi actualizată, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2020, p. 498-565.

Verginia Vedinaş, Alexandru Ciobanu, Reguli de protecţie domenială aplicabile unor bunuri proprietate privată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001.

II. Studii, articole (prelegerea XV)

Alexandru-Sorin Ciobanu, Problema inalienabilităţii bunurilor domeniale în lumina „legislaţiei revoluţionare" şi a Codului civil francez din 1804, în A.U.B., Seria Drept, partea IV/2009, p. 24-33.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Relevanţa vechiului drept francez în procesul de formare a principiului inalienabilităţii domeniului public, în Revista de Drept Public nr. 3/2009, p. 19-27.

Liviu Giurgiu, Consideraţii în legătură cu domeniul public, în Dreptul nr. 8/1995, p. 34-42.

II. Studii, articole (prelegerea XVI)

Flavius Baias, Bogdan Dumitrache, Discuţii pe marginea Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 2/1995, p. 18-27.

Eugen Chelaru, Impactul revizuirii Constituţiei asupra regimului juridic al proprietăţii, în Dreptul nr. 2/2004, p. 5-13.

Eugen Chelaru, Efectele juridice ale exproprierii pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 4/1998, p. 14-19.

Ioan Chelaru, Acte normative noi privind reglementarea în România a dobândirii dreptului de proprietate privată şi a dezmembrămintelor acestuia asupra terenurilor de către cetăţenii străini şi apatrizi, în Dreptul nr. 1/2016, p. 9-15.

Liviu Giurgiu, Consideraţii în legătură cu Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 2/1995, p. 17-22.

Gheorghe Iancu, Jurisprudenţa Curţii Constituţionale privind dreptul fundamental de proprietate. Principii, în Revista de Drept Public nr. 1/1999, p. 91-100.

Gheorghe Iancu, Dreptul fundamental de proprietate, în Revista de Drept Public nr. 2/1998, p. 34-37.

Theodor Mrejeru, Competenţa materială a instanţelor judecătoreşti în aplicarea Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 5/1999, p. 74-77.

Bogdan Nazat, Unele consideraţii referitoare la procedura exproprierii reglementată de Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes naţional, judeţean şi local, în Dreptul nr. 5/2017, p. 46-56.

Corneliu-Liviu Popescu, Regimul constituţional al subsolului României, în Dreptul nr. 3/1995, p. 6-13.

Valeriu Stoica, Exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 5/2004, p. 28-76.

Simona Şandru, Discuţii în legătură cu propunerile de revizuire a Constituţiei privitoare la garantarea dreptului de proprietate privată, în Dreptul nr. 4/2000, p. 3-6.

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Unele aspecte privind partajarea proprietăţii imobiliare a statului de aceea a unităţilor administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 11/2012, p. 152-158.

II. Studii, articole (prelegerea XVII)

Ioan Adam, Noţiunea şi natura domeniului public, domeniului privat şi proprietăţii private, în Dreptul nr. 8/1994, p. 28-34 (şi pentru prelegerile XVIII şi XIX).

Dana Apostol Tofan, Regimul juridic aplicabil proprietăţii publice. Implicaţii în activitatea autorităţilor administraţiei publice, în A.U.B., Seria Drept, partea I/2012, p. 12-30.

Dana Apostol Tofan, Unele consideraţii privind reprezentarea unităţilor administrativ-teritoriale în justiţie, în Curierul Judiciar nr. 11/2010, p. 635-639.

Dana Apostol Tofan, Corelaţia proprietate publică – domeniu public, potrivit Constituţiei şi legislaţiei în vigoare (I), în Juridica nr. 11-12/2000, p. 455-463 şi (II), în Juridica nr. 1/2001, p. 1-7.

Emilia Lucia Cătană, Observaţii critice privind modul de stabilire a preţului concesiunii/închirierii bunurilor din domeniul public şi privat al unităţilor adminis-

trativ-teritoriale prin noul cadru normativ în materia organizării, administrării şi exploatării pajiştilor permanente, în Revista de Drept Public nr. 3/2014, p. 79-89.

Aspazia Cojocaru, Bogdan Pătraşcu, Aspecte juridice privind dreptul de proprietate în actuala reglementare, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/2003, p. 265-272.

Aspazia Cojocaru, Bogdan Pătraşcu, Probleme privind regimul juridic al bunurilor aparţinând proprietăţii publice şi proprietăţii private, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2001, p. 37-40.

Aspazia Cojocaru, Discuţii privind noţiunile de proprietate publică şi proprietate privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 11/1998, p. 42-46 (şi pentru prelegerea XVIII).

Ion Filipescu, Domeniul public şi privat al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 5-6/1994, p. 75-82 (şi pentru prelegerile XVIII şi XIX).

Ion Imbrescu, Dana Ştefu, Consideraţii asupra evoluţiei reglementărilor privind dreptul de folosinţă cu titlu gratuit asupra bunurilor proprietate publică, în Dreptul nr. 7/2012, p. 162-173.

Cristian Jora, Ioana Ciochina-Barbu, Unele repere privind proprietatea publică, în Dreptul nr. 1/2017, p. 84-106.

Marian Nicolae, Consideraţii asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, în Dreptul nr. 6/1999, p. 3-21 (şi pentru prelegerea XVIII).

Constantin Oprişan, Regimul general al proprietăţii în România, în Studii de Drept Românesc nr. 1/1995, p. 5-36 (şi pentru prelegerile XVIII şi XIX).

Neculai Pepelea, Trăsăturile caracteristice ale regimului juridic aplicabil domeniului administrativ, în Dreptul nr. 12/1993, p. 69-70 (şi pentru prelegerea XVIII).

Vasile Pătulea, Conţinutul noţiunii de „domeniu public" şi regimul juridic al acestuia în legislaţia română. Transferul de bunuri din domeniul public în domeniul privat (I), în Dreptul nr. 7/2007, p. 34-48.

Vasile Pătulea, Conţinutul noţiunii de „domeniu public" şi regimul juridic al acestuia în legislaţia română. Transferul de bunuri din domeniul public în domeniul privat (II), în Dreptul nr. 8/2007, p. 9-17.

Ana Savu, Claudiu Drăguşin, Discuţii cu privire la transmiterea bunurilor din domeniul privat al statului ori al unităţilor administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 11/2007, p. 93-111.

Cătălin-Silviu Săraru, Discuţii referitoare la reglementarea proprietăţii publice în noul Cod civil, în Dreptul nr. 11/2010, p. 90-107.

Valeriu Stoica, Corelaţia dintre dreptul public şi dreptul privat în reglementarea dreptului de proprietate publică în noul Cod civil, în A.U.B., Seria Drept, supliment, 2012, p. 7-13.

Valeriu Stoica, Dreptul de proprietate publică, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2004, p. 130-186 (şi pentru prelegerile XVIII, XIX şi XX).

I. *Anton Trăilescu,* II. *Stelu Şerban*, Probleme în legătură cu determinarea patrimoniului unităţilor administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 12/1993, p. 70-73 (şi pentru prelegerea XVIII).

Marilena Uliescu, Cu privire la dispoziţia juridică a titularilor dreptului de proprietate publică, în Dreptul nr. 8/2003, p. 43-46.

Marilena Uliescu, Proprietatea publică şi proprietatea privată – actualul cadru legislativ, în Studii de Drept Românesc nr. 3/1992, p. 211-226 (şi pentru prelegerile XVIII, XIX şi XXI).

Verginia Vedinaş, Controverse privind reglementarea proprietăţii publice potrivit noului Cod civil, în A.U.B., Seria Drept, supliment, 2012, p. 14-21.

Verginia Vedinaş, Reglementarea proprietăţii publice potrivit noului Cod civil, în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 6-16.

Verginia Vedinaş, Consideraţii asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, în A.U.B., Seria Drept, supliment, 1999, p. 121-130 (şi pentru prelegerile XVIII şi XIX).

II. Studii, articole (prelegerea XVIII)

Dana Apostol Tofan, Aspecte controversate privind regiile autonome în raport cu legislaţia de după 1990, în Dreptul nr. 4/2000, p. 21-29.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Repere actuale privind inalienabilitatea domeniului public în dreptul francez, în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p-37-54.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Regimul juridic aplicabil dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 111-129.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Dreptul de folosinţă gratuită a bunurilor proprietate publică, în A.U.B., Seria Drept, partea IV/2007, p. 27-36.

Gabriela Condurache, Stéphane Guerard, Le domaine public culturel roumain. Réflexion sur les positions du Professeur Antonie Iorgovan, în Revista de Drept Public nr. 4/2014, p. 15-28.

Laurian Franţescu, Noţiunile de domeniu public şi domeniu privat al statului. Conţinut şi regim juridic, în Dreptul nr. 10-11/1993, p. 41-47.

I. *Freddy Gârbaci,* II. *Corneliu Turianu*, În ce măsură cărţile din biblioteca unei şcoli sunt proprietate publică sau privată, în Dreptul nr. 3/1997, p. 90-96.

Mioara Ketty Guiu, Reprezentarea statului în acţiuni având ca obiect bunuri proprietatea acestuia, în Dreptul nr. 1/1997, p. 64-67.

I. *Mioara Ketty Guiu*, II. *Vasile Pătulea*, Dreptul de administrare al regiilor autonome şi instituţiilor publice asupra bunurilor statului şi unităţilor administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 8/1997, p. 31-34.

Cristian Jora, Dreptul de proprietate al regiei autonome, în Studii de Drept Românesc nr. 4/1993, p. 317-324.

Liviu Pop, Consideraţii în legătură cu domeniul public, în Dreptul nr. 8/1995, p. 40-42.

Eugen Popa, Regimul juridic al dreptului de administrare asupra bunurilor ce fac parte din domeniul public, în Dreptul nr. 3/2000, p. 90-93.

Oliviu Puie, Regimul juridic al unor bunuri aparţinând patrimoniului statului potrivit Constituţiei României din 1991 şi a celei revizuite prin Legea nr. 429/2003, în Revista de Drept Public nr. 3/2006, p. 36-56.

Oliviu Puie, Consideraţii privitoare la regimul juridic al unor bunuri aparţinând regiilor autonome şi societăţilor comerciale cu capital de stat, în Curierul Judiciar nr. 12/2003, p. 117-128.

Radu Alexandru Rizoiu, Unele consideraţii asupra condiţiei juridice a domeniului public şi a criteriilor de domenialitate, în Dreptul nr. 9/2001, p. 58-81.

Ioan Romoşan, Regimul juridic al bunurilor aparţinând domeniului public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale, în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 87-93.

Luana Sabău, Regimul juridic al domeniului public al unităţilor administrativ-teritoriale, în Revista de Drept Public nr. 1/2001, p. 96-102.

Anton Trăilescu, Calitatea procesuală în litigiile având ca obiect bunurile domeniului public şi privat, în Juridica nr. 9-10/2001, p. 369-371.

Anton Trăilescu, Competenţa decizională cu privire la bunurile din patrimoniul unităţilor administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 9/1992, p. 64-66.

Dan Constantin Tudorache, Domeniul public şi domeniul privat al statului în lumina Legii fondului funciar, în Dreptul nr. 5/1992, p. 18-20 (şi pentru prelegerea XIX).

Victor Dan Zlătescu, Irina Moroianu Zlătescu, Regiile autonome ca persoane juridice, în Dreptul nr. 3/1992, p. 9-13.

II. Studii, articole (prelegerea XIX)

Alexandru-Sorin Ciobanu, „Administrarea" prin legi-practică neconstituţională a Parlamentului. Observaţii cu privire la Decizia Curţii Constituţionale nr. 574 din 16 octombrie 2014, în Curierul Judiciar nr. 1/2015, p. 34-37.

Cristian Jora, Câteva consideraţii privind limitele dreptului de proprietate privată stabilite pe cale convenţională, Studii şi cercetări juridice, nr. 1/2013, p. 111-124.

Oliviu Puie, Constituirea şi reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra unor terenuri aparţinând statului sau unităţilor administrativ-teritoriale (I), în Juridica nr. 9-10/2001, p. 371-377 şi (II), în Juridica nr. 11-12/2001, p. 438-441.

II. Studii, articole (prelegerea XX)

Dana Apostol Tofan, Tezele prealabile ale proiectului Codului administrativ. Proiectul Codului administrativ. Câteva reflecţii, în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 591-605.

Dana Apostol Tofan, Regimul juridic aplicabil concesiunii, cu specială privire asupra concesiunii bunurilor publice, în lucrarea *Liber amicorum Nicolae Popa*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 169-189.

Iulian Avram, Concesionarea terenurilor aflate în patrimoniul consiliilor locale, în Dreptul nr. 1/1996, p. 98-101.

Adriana-Florina Bălăşoiu, Consideraţii referitoare la dreptul la un proces echitabil în cadrul procedurilor reglementate de O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii, în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 141-152.

Cristian Clipa, Rolul fundamentelor ideologice ale dreptului administrativ în configurarea noţiunilor de funcţie publică şi de domeniu public. Perspective furnizate de viitorul Cod administrativ, în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 606-615.

George Coca, Despre calitatea procesuală pasivă a Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, în Revista de Drept Public nr. 2/2008, p. 63-69.

Sorin David, Contractul de concesiune, în Dreptul nr. 9/1991, p. 37-52.

Ion Deleanu, Observaţii privind procedura de rezolvare a diferendelor juridice în legătură cu atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii, în Dreptul nr. 3/2008, p. 42-54.

Cătălina Dinu, Este sau nu justificată reglementarea concesionării bunurilor din domeniul privat alături de concesionarea bunurilor din domeniul public, în Curierul Judiciar nr. 9/2015, p. 488-492.

Simona Gherghina, Aladar Sebeni, Efectele şi încetarea contractului de concesiune, în Dreptul nr. 11/1999, p. 3-22.

Cătălina Georgeta Matei, Concesiunea petrolieră şi concesiunea minieră din perspectivă europeană, în A.U.B., Seria Drept, partea III-IV/2012, p. 449-461.

Cătălina Georgeta Matei, Concesiunea bunurilor domeniului public şi domeniului privat (I), în A.U.B., Seria Drept, partea IV/2011, p. 491-506; Concesiunea bunurilor domeniului public şi domeniului privat (II), în A.U.B., Seria Drept, partea I/2012, p. 91-107.

Remus Mândru, Noile reglementări în domeniul achiziţiilor publice propuse de către Autoritatea Naţională pentru Reglementarea şi Monitorizarea Achiziţiilor Publice, în Revista de Drept Public nr. 2/2010, p. 61-75.

Iordan Nicola, Consideraţii referitoare la natura juridică a contractului de achiziţii publice reglementat de O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii, în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 22-36.

Iordan Nicola, Reflecţii referitoare la modificările şi completările O.U.G. nr. 34/2006, în Revista de Drept Public nr. 1/2011, p. 41-52.

Iordan Nicola, Consideraţii cu privire la O.U.G. nr. 34/2006, în Revista de Drept Public nr. 1/2007, p. 105-115.

Sergiu Cătălin Olteanu, Procedurile de achiziţie publică aplicabile contractelor finanţate din fonduri structurale, în Revista de Drept Public nr. 2/2010, p. 76-90.

Sergiu Cătălin Olteanu, Reforma sistemului de soluţionare a contestaţiilor în procedurile de achiziţie publică-introducerea sistemului unic de soluţionare a contestaţiilor ca alternativă la modelul actual, în Revista de Drept Public nr. 1/2009, p. 42-56.

Mihai Oroveanu, Concesiunea serviciului public, în Studii de Drept Românesc nr. 2/1995, p. 157-164.

Mihai Oroveanu, Teoria generală a serviciului public, în Studii de Drept Românesc nr. 3/1994, p. 219-226.

Aladar Sebeni, Noţiunea contractului de concesiune şi încheierea acestuia, în Dreptul nr. 8/1999, p. 3-20.

Cătălin Săraru, Scurte consideraţii cu privire la autorităţile contractante din contractele de achiziţie publică, de concesiune de lucrări publice şi de concesiune de servicii, în Curierul Judiciar nr. 9/2009, p. 512-515.

Dumitru-Daniel Şerban, Neconstituţionalitatea legislaţiei primare actuale privind achiziţiile publice, în A.U.B., Seria Drept, partea III-IV/2008, p. 117-146.

Dumitru-Daniel Şerban, Despre posibilitatea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor de a anula, din oficiu, procedurile de atribuire a contractelor de achiziţie publică (I), în Revista de Drept Public nr. 3/2008, p. 96-112.

Dumitru-Daniel Şerban, Despre posibilitatea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor de a anula, din oficiu, procedurile de atribuire a contractelor de achiziţie publică (II), în Revista de Drept Public nr. 4/2008, p. 85-94.

Dumitru-Daniel Şerban, Opinii pe marginea interpretării şi aplicării art. 77 din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziţie publică din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii, în Dreptul nr. 3/2008, p. 140-152.

Dumitru-Daniel Şerban, Implicaţiile Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 94/2007 asupra procedurilor în faţa Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, în Dreptul nr. 2/2008, p. 117-139.

Dumitru-Daniel Şerban, Participarea la procedurile de atribuire a contractelor de achiziţie publică, în Dreptul nr. 1/2008, p. 132-152.

Dumitru-Daniel Şerban, Despre constituţionalitatea procedurii administrativ-jurisdicţionale în faţa Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, în Revista de Drept Public nr. 1/2008, p. 121-126.

Dumitru-Daniel Şerban, Principiul proporţionalităţii în domeniul achiziţiilor publice, în Dreptul nr. 9/2007, p. 77-99.

Dumitru-Daniel Şerban, Opinii asupra practicii jurisdicţionale a Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, în Dreptul nr. 6/2007, p. 106-114.

Dumitru-Daniel Şerban, Verificarea legalităţii procedurilor, operaţiunilor şi actelor autorităţilor contractante în atribuirea contractelor de achiziţie publică, în Dreptul nr. 5/2007, p. 123-142.

Dumitru-Daniel Şerban, Contribuţii la corecta soluţionare a contestaţiilor în lumina dispoziţiilor Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii, în Dreptul nr. 2/2007, p. 113-128.

II. Studii, articole (prelegerea XXI)

Ioan Adam, Unele aspecte privind regimul juridic al terenurilor agricole ce fac parte din domeniul privat al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 12/1994, p. 11-14.

Nicolaie Adam, Consideraţii în legătură cu revendicarea bunurilor culturale mobile preluate în mod ilegal de către statul român, în Dreptul nr. 3/2011, p. 104-115.

Iulian Avram, Contractele de parteneriat public-privat, în Dreptul nr. 12/2004, p. 111-122.

Emanuel Albu, Contracte administrative. Achiziţiile publice şi contenciosul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 1/2007, p. 65-78.

Ioan Alexandru, Consideraţii teoretice privind parteneriatul public-privat, în Revista de Drept Public 1/2004, p. 27-35.

Dana Apostol Tofan, Le partenariat public privé, în A.U.B., Seria Drept, partea II/2005, p. 49-57.

Dana Apostol Tofan, Unele consideraţii privind legislaţia în domeniul parteneriatului public-privat, în Revista de Drept Public nr. 2/2004, p. 91-102.

Sevastian Cercel, Consideraţii asupra corelaţiei dispoziţiilor Legii nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural naţional mobil cu art. 649 Cod civil, în Curierul Judiciar nr. 2/2005, p. 109-118.

Eugen Chelaru, Dreptul de preempţiune reglementat de Codul silvic, în Dreptul nr. 6/1997, p. 15-29.

Nicolae Conea, Infracţiuni privind regimul apelor, în Dreptul nr. 1/1998, p. 51-57.

Andrei Duţu, Dreptul de proprietate şi exigenţele protecţiei mediului, Studii şi cercetări juridice, nr. 3/2012, p. 269-332.

Mircea Duţu, Legea protecţiei mediului, în Dreptul nr. 5/1996, p. 3-11.

Mircea Duţu, Regimul juridic de protecţie şi conservare a Rezervaţiei Biosferei „Delta Dunării", în Dreptul nr. 5-6/1994, p. 68-74.

Simona Gherghina, Discuţii referitoare la contribuţia în bunuri a partenerului public la proiectele de parteneriat public-privat potrivit legislaţiei române actuale, în Dreptul nr. 4/2012, p. 151-165.

Simona Gherghina, Discuţii privitoare la implicarea fondurilor publice în proiectele de parteneriat public-privat în condiţiile legislaţiei române actuale, în Dreptul nr. 3/2012, p. 95-110.

Grigore Giurcă, Limitări ale dreptului de proprietate ca efect al aplicării Legii 18/1991, în Dreptul nr. 1/1994, p. 89-90.

Antonie Iorgovan, Realităţi politico-juridice privind atragerea agenţilor privaţi şi a structurilor neguvernamentale în realizarea serviciilor publice, în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 109-116.

Augustin Lazăr, Investigarea infracţiunilor la regimul de protecţie a Patrimoniului Cultural Naţional, în Dreptul nr. 2/2009, p. 151-182.

Augustin Lazăr, Criminalitatea contra patrimoniului cultural naţional, în Dreptul nr. 7/2007, p. 168-188.

Alexandru Moldoveanu, Aspecte teoretice şi practice privind zona de protecţie a monumentelor istorice, în Dreptul nr. 4/2010, p. 126-132.

Anda Murgoi, Protecţia prin mijloace de drept penal a patrimoniului cultural naţional arheologic, în Dreptul nr. 4/2017, p. 147-156.

Rodica Narcisa Petrescu, Impactul adoptării O.U.G. nr. 34/2006 asupra contractului de parteneriat public-privat, în Revista de Drept Public nr. 1/2007, p. 96-104.

Vasile Pătulea, Forma de asociere a parteneriatului public-privat, în Dreptul nr. 1/2005, p. 35-47.

Ovidiu Predescu, Infracţiuni privind regimul frontierei de stat a României, în Dreptul nr. 10/2001, p. 44-46.

Oliviu Puie, Discuţii privitoare la selecţia investitorului privat şi la constituirea comisiilor în vederea atribuirii contractului de parteneriat public-privat în contextul legislativ actual, în Dreptul nr. 10/2012, p. 157-185.

Marc Richevaux, Un exemple de contrat de parteneriat université publique-entreprise privée: Le contrat de professionalisation, în Revista de Drept Public nr. 4/2006, p. 22-31.

Mariana Stancu Ţipişcă, Eficacitatea economico-socială a parteneriatului public-privat, în Revista de Drept Public nr. 1/2007, p. 121-127.

Elena Tanislav, Regimul juridic actual privind protejarea monumentelor istorice, în Dreptul nr. 10/2002, p. 142-144.

Eliodor Tanislav, Elena Tanislav, Observaţii în legătură cu reglementarea actuală referitoare la protejarea monumentelor istorice, în Dreptul nr. 6/2001, p. 92-93.

Eliodor Tanislav, Elena Tanislav, Infracţiuni privind protejarea patrimoniului cultural-naţional mobil stabilite prin Legea nr. 182/2000, în Dreptul nr. 5/2001, p. 58-61.

Anton Trăilescu, Contractul de parteneriat public-privat, în Revista de Drept Public nr. 4/2017, p. 40-47.

Augustin Ungureanu, Probleme teoretice şi practice privind infracţiunile la regimul juridic al frontierei de stat a României, în Dreptul nr. 4/1995, p. 37-44.

Crina Verga, Aspecte privind concretizarea parteneriatului public-privat în unele judeţe din zona Moldovei, în Revista de Drept Public nr. 1/2007, p. 91-95.

Jeanne-Marie Wailly, Le partenariat du droit privé et du droit public français pour la protection de la santé au travail contre les atteintes à l'environement, în Revista de Drept Public nr. 4/2006, p. 32-38.

Doctrină românească postbelică

Studii, articole

Antonie Iorgovan, Noţiunea de domeniu public şi dreptul de administrare pentru uzul public, în Revista Română de Drept nr. 12/1988, p. 14-22.

Doctrină românească interbelică

I. Tratate, cursuri, monografii

Mircea Anghene, Utilizarea domeniului public, teză de doctorat în drept, Imprimeriile Româneşti, Bucureşti, 1943.

Ilie Dumitru, Diferite forme de organizare şi exploatare a serviciilor publice, Tipografia Cartea Putnei, Focşani, 1937.

George Luţescu, Teoria generală a drepturilor reale. Teoria patrimoniului. Clasificarea bunurilor. Drepturile reale principale, Bucureşti, 1947.

Ilie St. Mândreanu, Concesiunile asupra domeniului public. Natura lor juridică, Tipografia Remus Cioflec, Bucureşti, 1943.

Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ. Principii generale, vol. I, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 119 şi urm., p. 135, p. 145 şi urm. (despre regie), p. 154-169, p. 231-239.

Victor Onişor, Tratat de drept administrativ român, Cluj, 1923, p. 458 şi urm.

Constantin Rarincescu, Teoria serviciului public, curs predat la doctoratul juridic, nerevăzut, Ed. Cursurilor litografiate, Bucureşti, 1941.

Constantin Rarincescu, Contenciosul administrativ român, ed. a II-a, Ed. „Universală Alcalay" Co., Bucureşti, 1937, p. 209 şi urm.

Erast Diti Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 355-445.

Marin Văraru, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec&Co, Societate Anonimă, Bucureşti, 1928, p. 442-512.

Jean H. Vermeulen, Contractul de concesiune de serviciu public, Ed. Scrisul românesc, Craiova, 1930.

II. Studii, articole

Ion Vântu, Natura juridică a contractului de concesiune, în Revista de Drept Public nr. 2/1928, p. 448 şi urm.

Jean H. Vermeulen, Noţiunea domeniului public, în Revista de Drept Public 1927, p. 282-298.

Răspunderea administrativă

Prelegerea XXII
Răspunderea administrativă. Aspecte generale. Răspunderea administrativ-disciplinară

§1. Răspunderea administrativă. Aspecte generale

În cazul încălcării normelor juridice, fiind puse în pericol valorile sociale pe care acestea le apără, intervine o **răspundere juridică**, în sensul că persoanele care se fac vinovate de săvârşirea unor fapte ilicite trebuie să suporte anumite consecinţe juridice, adică să fie pasibile de aplicarea unor *sancţiuni juridice*.

Răspunderea juridică a fost definită în doctrină ca reprezentând un complex de drepturi şi obligaţii care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârşirii unor fapte ilicite şi care constituie cadrul de realizare a constrângerii de stat, prin aplicarea sancţiunilor juridice în scopul asigurării stabilităţii raporturilor sociale şi a îndrumării membrilor societăţii în spiritul respectării ordinii de drept (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 194).

În cadrul formelor *răspunderii juridice*, un loc important îl ocupă **răspunderea administrativă**, deoarece printre cele mai frecvente fapte antisociale se numără *abaterea administrativă* (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 115 şi urm.).

Codul administrativ adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019 este primul act normativ care reglementează ***răspunderea administrativă***, din perspectiva unor norme cu caracter general.

Astfel, instituţiei ***răspunderii administrative***, cunoscută până acum exclusiv în doctrină şi în jurisprudenţă, i-a fost conferită legitimitate, prin recunoaştere şi reglementare într-o parte distinctă a Codului administrativ, Partea a VII-a structurată în patru titluri (*V. Vedinaş*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 418).

Partea a VII-a a Codului administrativ consacrată unor dispoziţii cu privire la răspunderea administrativă concretizează o intenţie ulterioară a iniţiatorului actului normativ inexistentă în perioada în care se lucrase la proiect (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 603).

Art. 563 C.adm. din Titlul I denumit ***Dispoziţii generale*** al Părţii a VII-a a Codului ne oferă chiar o definiţie a ***răspunderii juridice*** ca reprezentând *„forma răspunderii sociale stabilită de stat, în urma încălcării normelor de drept printr-un fapt ilicit şi care determină suportarea consecinţelor corespunzătoare de către cel vinovat, prin utilizarea forţei de constrângere a statului în scopul restabilirii ordinii de drept astfel lezate”*.

Într-o tehnică juridică corectă, de la genul proxim la diferenţa specifică, Titlul I conturează cu valoare de definiţii, noţiunile cu care urmează să opereze reglementarea, a subliniat doctrina (*F. Ghencea*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2019, p. 98).

Dimpotrivă, într-o viziune caracterizată printr-o exigență excesivă pentru o dispoziție cu caracter general, introducerea acestei definiții a fost calificată ca „un demers inutil și nepotrivit pentru un Cod administrativ", apreciindu-se „că nu se justifică antamarea acestui concept într-un cod de specialitate, mai ales că enunțul de la art. 563 nu este cel mai fericit, din punct de vedere științific, fiind destul de improvizat" (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2019, p. 81).

Formele răspunderii juridice în administrația publică sunt identificate în art. 564 C.adm. care prevede că *„săvârșirea unor fapte ilicite"*, de către personalul din administrația publică [astfel cum acesta este definit de Cod potrivit art. 5 lit. gg) – *n.n.*] *„în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, atrage răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz"*, iar *„răspunderea civilă și penală se angajează conform legislației specifice"*.

Răspunderea administrativă este definită în art. 565 alin. (1) C.adm. ca reprezentând *„acea formă a răspunderii juridice care constă în ansamblul de drepturi și obligații conexe de natură administrativă care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite prin care se încalcă norme ale dreptului administrativ"*. Inspirată din definiția tradițională a răspunderii administrativ-disciplinare, această definiție „păcătuiește" prin faptul că, răspunderea administrativă poate să apară și în cazul în care norma încălcată ține de o altă ramură a dreptului, precum dreptul financiar public, dreptul fiscal, dar și ramuri ale dreptului privat precum dreptul muncii, dreptul societar etc., autorul oferind exemple prin enunțarea unor prevederi legale specifice acestor ramuri ale dreptului (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2019, p. 81).

Un posibil remediu al acestei probleme l-ar putea constitui o reformulare în care trimiterea la norme ale dreptului administrativ să nu fie reglementată cu caracter de generalitate, ci ca o *regulă* de la care pot exista și excepții (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 420).

De *lege lata* pot fi identificate trei mari categorii de *ilicit administrativ*: **ilicitul administrativ propriu-zis, ilicitul contravențional** și **ilicitul cauzator de prejudicii materiale și morale** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 358 și urm.).

Există deci *trei forme de răspundere administrativă*: două forme de răspundere caracterizate printr-o *sancțiune represivă*, ***răspunderea administrativă propriu-zisă*** și ***răspunderea contravențională*** și o formă de răspundere caracterizată printr-o *sancțiune reparatorie*, ***răspunderea administrativ-patrimonială***.

Și art. 566 C.adm. identifică cele trei forme de ***răspundere administrativă***: ***disciplinară***, ***contravențională*** sau ***patrimonială***.

Cu alte cuvinte, *răspunderea administrativă* specifică în situația săvârșirii *abaterilor administrative* și *răspunderea contravențională* ce intervine ca urmare a săvârșirii contravențiilor antrenează sancțiuni represive, fiind ambele forme ale *răspunderii juridice sancționatorii* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 587).

Alături de *răspunderea sancționatorie*, definită de doctrină ca reprezentând manifestarea atitudinii pe care o are statul față de cel care încalcă o normă de drept, *răspunderea reparatorie* reprezintă mijlocul prin intermediul căruia cel prejudiciat

are dreptul la repararea prejudiciului cauzat printr-o faptă culpabilă – printr-o încălcare a unei norme de drept sau a unei convenții (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 685).

Răspunderea contravențională este cea mai gravă formă de răspundere administrativă, în principiu, pericolul social al contravenției fiind superior pericolului social al abaterii disciplinare (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie,* op. cit., 2008, p. 504).

Răspunderea administrativă propriu-zisă privește sfera raporturilor de drept administrativ și, implicit, a participanților la aceste raporturi și se fundamentează pe nerespectarea de către aceștia a obligațiilor ce le-au revenit în cadrul acestor raporturi juridice. Aceasta este o *răspundere tipic administrativă*, spre deosebire de *răspunderea contravențională* care, deși este tot o răspundere de natură administrativă, este totuși o formă atipică a acesteia (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 274 și urm.).

Răspunderea administrativă propriu-zisă, calificată de regulă ca o *răspundere administrativ-disciplinară*, presupune derularea unei proceduri complexe ce cuprinde următoarele etape: a) *constatarea abaterii administrative de către organul de control*; b) *aplicarea sancțiunii administrative*; c) *exercitarea căilor de atac* prevăzute de legislația în materie; d) *executarea silită*, care intervine în cazul menținerii sancțiunii.

În doctrina administrativă nu există o enumerare, nici măcar exemplificativă, a *abaterilor administrative* sau a *sancțiunilor administrative* datorită extremei lor diversități ca *denumire*, dar și ca *regim juridic*. Este motivul pentru care dispozițiile legale ce le consacră trebuie analizate prin raportare la elementele care caracterizează atât *abaterea administrativă*, cât și *sancțiunea administrativă* aplicabilă în cazul săvârșirii celei dintâi.

De altfel, *răspunderea administrativă* trebuie să întrunească și ea condițiile generale ale oricărei forme de răspundere, și anume: *fapta ilicită*, *rezultatul vătămător*, *raportul de cauzalitate* dintre faptă și rezultat și *vinovăția* făptuitorului.

Deoarece în majoritatea cazurilor legislația nu prevede *proceduri speciale de aplicare a sancțiunilor administrative propriu-zise*, în absența unui Cod de procedură administrativă se aplică *procedura emiterii unui act administrativ*.

Mai reținem în acest context că prin Codul administrativ au fost consacrate și definite trei ***principii fundamentale aplicabile răspunderii administrative***, și anume: *principiul legalității răspunderii*; *principiul justeței* sau *proporționalității răspunderii* și *principiul celerității* (art. 567 C.adm.).

În doctrină a fost remarcată absența altor două principii a căror consacrare ar fi prezentat utilitate în practică, și anume: *prezumția de nevinovăție* și *prevenția* (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 421).

În concluzie, așa cum am subliniat raportându-ne la tezele prealabile ale proiectului Codului administrativ, în materia răspunderii administrative, acesta sintetizează de o manieră coerentă principalele aspecte reflectate în doctrina administrativă (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 603).

Indiferent de limitele reglementării actuale, care au fără îndoială un caracter general, prezintă semnificație faptul că poziții tradiționale regăsite în doctrină, în această materie, au fost transpuse în norme cu caracter obligatoriu.

B.C.U. „M.EMINESCU" IAŞI
ŞTIINŢE ECONOMICE

§2. Definiţia şi trăsăturile răspunderii administrativ-disciplinare

Dreptului administrativ îi este proprie răspunderea autorităţilor administraţiei publice, a autorităţilor publice, în concret, a funcţionarilor publici, pentru încălcarea obligaţiilor rezultate din *raporturile administrative de subordonare* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 359).

Această *răspundere tipic administrativă* îşi are fundamentul obiectiv în încălcarea de către un subiect de drept a unei *discipline administrative* ce ar trebui să caracterizeze activitatea autorităţilor administraţiei publice centrale sau locale, de unde calificarea ca fiind o *răspundere administrativ-disciplinară.*

În doctrina administrativă s-au manifestat unele rezerve faţă de utilizarea acestei sintagme, argumentându-se că într-un raport juridic de drept administrativ unul dintre subiecţi poate fi şi o persoană fizică sau juridică privată, şi nu doar o autoritate publică, situaţie în care problema unei *„discipline"* în serviciu şi, deci, a aplicării unei sancţiuni *„administrativ-disciplinare"* se pune în alţi termeni decât în cazul unei autorităţi a administraţiei publice sau al unui funcţionar public. De aici, concluzia utilizării mai degrabă a expresiei de *„răspundere administrativă propriu-zisă"*? (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 275).

În ce ne priveşte, vom utiliza la rândul nostru, sintagma *răspundere administrativ-disciplinară*, deoarece, pe de o parte, nu considerăm că ideea de *disciplină* trebuie obligatoriu corelată cu ideea de serviciu şi, implicit, de autoritate publică şi deci funcţionar public, iar pe de altă parte, apreciem că este o formulare care permite o mai clară delimitare de celelalte două forme ale răspunderii administrative, cea *contravenţională* şi, respectiv, cea *patrimonială*. Este adevărat însă că *răspunderea administrativ-disciplinară* poate să intervină mai ales în activitatea funcţionarilor publici.

Revenind la problema calificării acestei forme de răspundere, autorul care are obiecţii faţă de utilizarea acestei denumiri, susţine în acelaşi context că, uneori, *sancţiunile contravenţionale* se aplică şi de către alte autorităţi decât cele administrative, motiv pentru care nu ar mai exista temei ca în loc de *răspundere contravenţională* să folosim expresia de *„răspundere administrativ-contravenţională"*. Un asemenea punct de vedere este argumentat în principal cu ideea vehiculată, mai ales în perioada postbelică, a desprinderii unui **Drept contravenţional**, ca ramură de sine stătătoare a dreptului, cu atât mai mult cu cât practica ultimilor ani a evoluat în sensul sporirii rolului sancţiunilor contravenţionale, numeroase acte normative prevăzând noi fapte contravenţionale şi, implicit, sancţiuni contravenţionale, inclusiv prin dezincriminarea unor fapte penale şi sancţionarea lor ca fapte contravenţionale (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 275).

Din nou, în ce ne priveşte, în deplin acord cu ideea de perspectivă a fundamentării unui *Drept contravenţional*, pe care şi autorul identificării celor trei forme de *răspundere administrativă* a susţinut-o şi argumentat-o în repetate rânduri, nu credem că posibilitatea aplicării unor sancţiuni contravenţionale de către alte autorităţi decât cele administrative ar putea afecta *caracterul administrativ al acestei forme de răs-*

pundere, chiar *atipic*, cum de altfel chiar autorul criticii utilizării sintagmei *„răspundere administrativ-contravențională"* o califică (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 274).

Într-o definiție tradițională, ***răspunderea administrativ-disciplinară*** este privită ca *situația juridică care constă într-un ansamblu de drepturi și obligații conexe, conținut al raporturilor juridice sancționatorii, stabilite de regulă între un organ al administrației publice sau, după caz, un funcționar public și autorul unei abateri administrative (autoritate publică, funcționar public, structură nestatală, persoană fizică), abatere ce nu este contravenționalizată* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 361).

Art. 568 alin. (1) C.adm. ne oferă o definiție legală a ***răspunderii administrativ-disciplinare*** pe care o califică ca fiind *„o formă a răspunderii administrative care intervine în cazul săvârșirii unei abateri disciplinare, în sensul încălcării de către demnitari, funcționari publici și asimilații acestora a îndatoririlor de serviciu și a normelor de conduită obligatorie prevăzute de lege"*.

În doctrina a fost identificată o eroare în definiția legală, constând în faptul că se limitează răspunderea disciplinară doar la funcționarii publici și demnitarii publici (plus „asimilații" acestora), deci este prezentată ca și când ar interveni doar în cadrul unui „raport de serviciu" sau al unui mandat de demnitar, cu alte cuvinte, numai în ceea ce privește exercitarea necorespunzătoare a unei funcții sau demnități publice. Or, se arată în continuare, *răspunderea administrativ-disciplinară* nu se rezumă doar la „disciplina de serviciu", ci are în vedere orice potențială „abatere administrativă" care nu este calificată legal drept contravenție. O asemenea formă de răspunderea poate interveni atunci când, fără a fi în materie contravențională, un subiect de drept (inclusiv o autoritate) nu respectă obligații legale ce îi revin fie în cadrul unui raport de conformare, fie în cadrul unui raport de subordonare, subliniază același autor citându-l pe profesorul Iorgovan, în ce privește partea finală a argumentării (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2019, p. 84).

Legat de sfera *subiecților acestei forme de răspundere*, credem că trebuie identificată semnificația corectă a sintagmei *„asimilații acestora"* utilizată în definiție prin raportare la *„personalul din administrația publică"* reglementat în Partea a VI-a a Codului administrativ. Pe lângă statutul funcționarilor publici, Codul administrativ conține prevederi referitoare la ***personalul contractual din autoritățile și instituțiile publice***, într-un titlu distinct al Părții a VI-a. Astfel, în art. 365 referitor la ***obiectul reglementării*** (cuprins în dispozițiile generale ale Părții a VI-a – *n.n.*) alin. (2) privitor la subiecții de drept cărora li se aplică aceasta, lit. a) enumeră *„autoritățile și instituțiile publice, precum și alte persoane juridice în cadrul cărora își desfășoară activitatea categoriile de personal prevăzute în legislația cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice"*, iar lit. b) enumeră: *„funcționarii publici, personalul angajat cu contract individual de muncă sau cu contract de management, precum și alte categorii de personal plătit din fonduri publice"*.

Potrivit art. 568 alin. (2), *„răspunderea administrativ-disciplinară se stabileşte cu respectarea* ***principiului contradictorialităţii*** *şi al* ***dreptului la apărare*** *şi este supusă controlului instanţelor de contencios administrativ, în condiţiile legii".*

Răspunderea administrativă a funcţionarilor publici, inclusiv a celorlalţi angajaţi contractuali de la nivelul autorităţilor administraţiei publice, priveşte numai cazurile în care aceştia săvârşesc *abateri administrative* în timpul şi în legătură cu exercitarea atribuţiilor de serviciu. *Abaterile administrative* care nu au caracter contravenţional sunt fie încălcări cu vinovăţie ale normelor de drept administrativ, fie încălcări ale unor norme de drept penal, care prin pericolul social redus justifică aplicarea unor sancţiuni de natură administrativă, prevăzute de Codul penal (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 361).

În mod obişnuit, *abaterea administrativă* înseamnă neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă a obligaţiilor subiectelor subordonate în raporturile de drept administrativ. În *sens larg*, ***abaterea administrativă*** este privită de unii autori ca o *încălcare sau nesocotire a normelor de drept administrativ*, care poate atrage *răspunderea administrativă* sau măsuri de executare silită pentru ca în *sens restrâns* ea să fie percepută doar ca *încălcarea normelor de drept administrativ care reprezintă o contravenţie* şi, în consecinţă, antrenează *răspunderea contravenţională* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 587; *I. Santai*, op. cit., 2011, p. 394).

Potrivit art. 569 C.adm., *„**abaterea disciplinară** reprezintă fapta săvârşită cu vinovăţie de către funcţionarii publici, demnitarii şi asimilaţii acestora care constă într-o acţiune sau inacţiune prin care se încalcă obligaţiile ce le revin din raportul de serviciu, respectiv din exercitarea mandatului sau în legătură cu acesta şi care le afectează statutul său socioprofesional şi moral".* Observăm că enumerarea din definiţia răspunderii administrativ-disciplinare cu privire la subiecţii acesteia se păstrează şi cu ocazia definirii abaterii disciplinare.

Deci, dacă din sfera largă a abaterilor administrative scădem contravenţiile, ne mai rămâne o categorie de încălcări ale dreptului administrativ, ca ***abateri propriu-zise*** (necontravenţionale) având un grad de pericol social mai redus decât contravenţia.

Distincţia esenţială dintre abateri şi contravenţii rezidă în modul lor de consacrare şi implicit de sancţionare, întrucât *pentru contravenţii trebuie să existe întotdeauna o faptă expres indicată şi o sancţiune expres prevăzută pentru acea faptă, în vreme ce pentru abaterea disciplinară a funcţionarilor publici, consacrarea legală este dublată doar generic de oricare din sancţiunile legal prevăzute şi aplicabile cazului dat* (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 394).

Autorul unei **fapte ilicite** intră pe rând sau, după caz, concomitent în raporturi juridice cu diferite autorităţi publice, funcţionari publici sau angajaţi contractuali ai autorităţilor publice, „autorităţi sociale" îndrituite de lege a realiza funcţia sancţionatorie specifică sistemului social. *Procesul de tragere la răspundere administrativ-disciplinară* adeseori este foarte complex, presupunând participarea unor autorităţi publice cu atribuţii de control care constată *abaterea administrativă*, a unor autorităţi publice care aplică măsurile sancţionatorii dispuse de autorităţile de control, a

autorităţilor competente să soluţioneze căile de atac, precum şi a organelor de executare silită (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 362).

Potrivit art. 570 C.adm., intitulat ***subiecţii răspunderii administrativ-disciplinare***: „(1) *Subiectul activ al răspunderii administrativ-disciplinare este autoritatea administraţiei publice sau orice entitate asimilată acesteia faţă de care se răsfrâng consecinţele unei abateri disciplinare şi în a cărei competenţă intră tragerea la răspundere a făptuitorului.* (2) *Subiectul pasiv al răspunderii administrativ-disciplinare este persoana care a săvârşit o abatere disciplinară*".

Denumirile de *subiect activ* şi *pasiv al faptei ilicite* săvârşite sunt preluate din doctrina administrativă tradiţională, iar în procesul de tragere la răspundere, rolul acestora se inversează, astfel că făptuitorul abaterii devine subiect pasiv, iar cel care aplică sancţiunea devine subiect activ.

Astfel, potrivit doctrinei, **subiectul activ** al abaterii administrative (ce devine subiect pasiv în procesul de tragere la răspundere) poate fi, după caz, un *organ al administraţiei publice*, un *funcţionar public*, o *structură nestatală* sau o *persoană fizică* ce nu este titulara unei funcţii publice. În cazul *autorităţilor administraţiei publice*, nu are relevanţă calitatea lor de persoane juridice, ele sunt subiecte pasive ale răspunderii administrativ-disciplinare datorită *capacităţii de drept administrativ* de care dispun, deci, ca subiecte într-un raport de drept public, ca *persoane de drept public* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 362).

Structurile nestatale sunt subiecte pasive ale răspunderii administrativ-disciplinare datorită calităţii lor de subiecte subordonate în anumite raporturi de drept administrativ, ca urmare a neîndeplinirii obligaţiilor ce le reveneau în raporturile juridice respective. *Persoana fizică* poate deveni subiect al abaterii administrative fie prin nerespectarea unei obligaţii legale, conţinut al unui raport de conformare, fie prin încălcarea unui raport de subordonare. Spre exemplu, nerespectarea obligaţiei de plată a impozitului atrage după sine aplicarea sancţiunii administrative a *majorării de întârziere*, fiind vorba de încălcarea unui raport de subordonare.

Abaterea administrativă, ca orice faptă ilicită, este săvârşită cu vinovăţie, de unde rezultă că răspunderea administrativă se întemeiază pe culpă. Dovada culpei va reveni autorităţii competente să tragă la răspundere, iar aplicarea sancţiunii administrativ-disciplinare trebuie să fie stabilită avându-se în vedere gradul de vinovăţie (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 364).

De altfel, **abaterea administrativă**, ca orice abatere juridică, trebuie să întrunească şi ea condiţiile generale ale oricărei răspunderi, şi anume: fapta ilicită, rezultatul vătămător al acesteia, raportul de cauzalitate dintre faptă şi rezultat, existenţa unui subiect autor al faptei şi vinovăţia acestuia (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 394).

În unele situaţii, ocrotirea valorilor sociale se realizează nu numai prin aplicarea unor sancţiuni administrative, ci şi prin alte măsuri administrative, fără caracter sancţionator, cum ar fi interzicerea accesului în anumite zone, cu scopul protejării mediului natural etc. (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 118).

Față de definiția formulată, în doctrina administrativă au fost reținute următoarele *trăsături ale răspunderii administrativ-disciplinare*: a) *se fundamentează*, de regulă, *pe încălcarea unui raport de drept administrativ*, putând interveni și pentru abateri administrative ce rezultă din săvârșirea unor fapte prevăzute generic de legea penală, în condițiile stabilite de această lege; b) *subiectul activ este întotdeauna o autoritate publică*, de regulă *o autoritate a administrației publice*; c) *se bazează pe vinovăție*, iar aptitudinea subiectului pasiv de a figura în raporturile juridice pe care ea le presupune se bazează pe capacitatea acestuia de drept administrativ; d) sancțiunile sale nu sunt privative de libertate (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 364).

§3. Sancțiunile administrativ-disciplinare. Reguli procedurale

Sancțiunile administrativ-disciplinare (*administrativ propriu-zise*) sunt dintre cele mai diferite, iar în unele domenii de activitate ale administrației publice ele au o configurație sistemică cu un regim juridic procedural foarte amplu (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 366).

Dacă răspunderea contravențională se fundamentează pe o reglementare-cadru, în ceea ce privește răspunderea administrativ-disciplinară, aceasta nu beneficiază de existența unei reglementări cu valoare de lege-cadru. Codul administrativ nu consacră un tablou al sancțiunilor administrativ-disciplinare, în general, ci doar astfel de sancțiuni săvârșite de diferite categorii de subiecte de drept, funcționari publici, aleși locali etc. Există de asemenea reglementări adoptate pentru diferite categorii de funcționari publici, statute speciale, cum ar fi cel al polițistului, al corpului diplomatic și consular, al personalului vamal, al funcționarului public parlamentar, toate acestea prevăzând și sancțiuni specifice categoriilor de funcționari publici pe care le reglementează (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 573).

Prin urmare, *sancțiunile administrative propriu-zise* sunt cuprinse în diverse acte normative și sunt foarte *diversificate*, atât ca *denumire*, cât și ca *regim juridic*.

Spre exemplu, O.U.G. nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului consacră o formă de *răspundere administrativă propriu-zisă*, rezultat al săvârșirii unor *abateri administrative* de către *instituția de credit* sau *reprezentanți* ai acesteia. De altfel, stabilind ***autoritatea competentă*** să constate faptele descrise în capitolul consacrat unor *măsuri, sancțiuni* și *alte măsuri sancționatoare*, art. 233 alin. (1) din O.U.G. nr. 99/2006 le și definește ca fiind ***încălcări ale disciplinei bancare***. Printre sancțiunile consacrate reținem: avertismentul scris, avertismentul public prin care se indică persoana fizică, instituția de credit, societatea financiară holding sau societatea financiară holding mixtă responsabilă și fapta săvârșită, amenda aplicabilă persoanei juridice în anumite condiții, amenda aplicabilă persoanei fizice, într-un anumit cuantum etc. În egală măsură pot fi aplicate și *măsuri sancționatoare* precum: ordinul de încetare a conduitei ilicite a persoanei fizice sau juridice și de abținere de la repetarea acesteia, interzicerea temporară a exercitării unor funcții într-o instituție de credit de către persoane cu funcții de conducere expres

identificate, retragerea autorizaţiei acordate instituţiei de credit, suspendarea exercitării drepturilor de vot ale acţionarului sau acţionarilor responsabili etc.

Vom reţine, deci, că *denumirea* acestor sancţiuni, precum şi *regimul lor juridic* sunt relativ diversificate, după cum se referă la autorităţi publice, la funcţionari publici, la structuri nestatale sau la persoane fizice ce nu deţin funcţii publice.

Sub aspectul **denumirii**, aceste sancţiuni se aseamănă cu cele *penale* sau *contravenţionale* (ca de exemplu sancţiunea *amenzii*) sau cu cele *disciplinare*, în sensul dreptului muncii, pentru angajaţii cu contract de muncă (ca de exemplu reducerea salariului, retrogradarea din funcţie, destituirea din funcţie etc.).

Este motivul pentru care simpla denumire a sancţiunii nu se dovedeşte suficient de relevantă pentru a putea stabili dacă este vorba despre o *răspundere administrativ-disciplinară* sau despre o răspundere având o altă natură.

Prin urmare, alături de denumire, trebuie avut în vedere **regimul juridic aplicabil şi temeiul aplicării sancţiunii** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 366).

Spre exemplu, în doctrină sunt evocate dispoziţii ale Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor republicată cu modificările şi completările ulterioare ce se referă în capitolul XII, la *Regimul disciplinei parlamentare*, şi consacră în art. 51 sintagma *„sfera abaterilor disciplinare"*, iar în art. 52 enumeră ***„sancţiunile disciplinare parlamentare** pentru abaterile disciplinare prevăzute la art. 51"*, şi anume: atenţionarea verbală, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, îndepărtarea din sală pe durata şedinţei, avertismentul scris. Şi în Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătăţii republicată se regăsesc, în art. 455, *sancţiunile disciplinare* ce pot fi aplicate de Colegiul Medicilor din România, fiind enumerate mustrarea şi avertismentul până la sancţiunea retragerii calităţii de membru al Colegiului Medicilor din România (*M.-E. Mihăilescu*, op. cit., 2013, p. 37 şi urm.).

O altă problemă a *teoriei răspunderii în dreptul administrativ* o reprezintă *delimitarea sferei sancţiunilor administrative*, în sensul de *sancţiuni administrativ-disciplinare*, *de sancţiunile de drept administrativ*, ce evocă sfera măsurilor cu caracter administrativ de siguranţă, de ocrotire şi de protecţie, denumite în mod uzual *măsuri de simplă poliţie administrativă* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 367 şi urm.).

Spre deosebire de sancţiunile care fac obiectul analizei noastre, *sancţiunile de drept administrativ* intervin indiferent dacă s-a săvârşit sau nu o faptă ilicită, în unele situaţii tocmai neluarea unor asemenea măsuri putând constitui o faptă ilicită; în situaţiile în care s-a săvârşit o abatere, intervenţia acestor măsuri nu este ţinută de întrunirea condiţiilor răspunderii juridice.

În plus, prin *sancţiunile de drept administrativ* se urmăreşte fie înlăturarea unei stări de pericol, fie protecţia unor persoane, a unor colectivităţi sau a unor bunuri, fie ocrotirea unor interese personale sau obşteşti ori prevenirea săvârşirii unor fapte antisociale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 368).

Autorităţile administraţiei publice nu vor putea apela la asemenea măsuri decât dacă au o bază legală, multe dintre acestea reprezentând restrângeri ale exercitării unor drepturi ale omului, de unde necesitatea de a se înscrie în cerinţele art. 53 din

Constituția republicată, referitor la *restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți* care impun adoptarea unei legi.

În ce privește **regimurile procedurale aplicabile** specifice răspunderii administrativ-disciplinare, acestea sunt foarte diversificate, unele fiind mai sumare, altele mai dezvoltate, mai ales în cazul sancțiunilor care au o configurație sistemică.

În majoritatea cazurilor, legislația nu prevede însă *proceduri speciale ale aplicării sancțiunilor administrativ-disciplinare*, lăsând să se înțeleagă că se aplică *dreptul comun al procedurii administrative* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 370).

La baza acestei concepții stă ideea după care aplicarea unei măsuri administrative cu caracter de sancțiune presupune emiterea unui act administrativ. Prin urmare, *procedura aplicării sancțiunilor administrative* coincide cu *procedura emiterii unui act administrativ*, uneori a unui *act administrativ cu caracter jurisdicțional*.

Ține de esența acestei proceduri existența unor reguli cu privire la constatarea faptei, la termenele de prescripție sau de decădere, la stabilirea autorității administrative competente, la conținutul actului administrativ de sancționare, la exercitarea căilor de atac, la modalitățile de executare, la reabilitare etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 370).

De lege lata, se mai susține în doctrina actuală, atunci când actele normative ce prevăd sancțiuni administrativ-disciplinare nu conțin norme specifice, ar trebui să se aplice *normele necontencioase* sau, după caz, *contencioase ale dreptului comun procedural administrativ*. Ar fi vorba în esență despre dispozițiile conținute în reglementarea privitoare la *dreptul de petiționare*, precum și în cea privitoare la *contenciosul administrativ*.

Art. 571 C.adm. consacră ***individualizarea sancțiunii administrativ-disciplinare*** astfel: „(1) *La individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, de împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, de forma de vinovăție a autorului și de consecințele abaterii, de comportarea generală în exercitarea atribuțiilor de serviciu și, după caz, de existența în antecedentele acestuia a altor sancțiuni administrativ-disciplinare care nu au fost radiate în condițiile legii.* (2) *În cazul în care fapta a fost sesizată și ca abatere disciplinară, și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii administrativ-disciplinare se suspendă până la dispunerea clasării dosarului ori renunțării la urmărirea penală sau până la data la care instanța judecătorească dispune achitarea, renunțarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal*".

În doctrină s-a apreciat că formularea este relativ corectă și îndeajuns de generală pentru a acoperi diverse situații ce apar în practică, dar este preluată, în mod evident, din materia funcției publice. În plus, pentru suspendarea procedurii disciplinare, în cazul sesizării aceleiași fapte ca infracțiune, era util să se specifice că încetarea acestei măsuri operează atunci când se pronunță o hotărâre penală definitivă, cu soluțiile indicate în text, deoarece în formularea actuală nu apare cerința rămânerii definitive a soluției instanței penale, deși se impune ca interpretare logică (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2019, p. 85).

Prelegerea XXIII
Răspunderea administrativ-contravenţională: evoluţia legislaţiei în materie şi aspecte de drept comparat

§1. Evoluţia legislaţiei în perioada interbelică

Domeniul **contravenţiilor** constituie fără îndoială un domeniu cu implicaţii din cele mai profunde şi mai complexe în viaţa de zi cu zi a cetăţenilor şi, implicit, în practica administrativă a autorităţilor cu atribuţii în materie.

De la debutul instituţiei contravenţiei şi până în prezent, reglementările în materie contravenţională au fost constante în menţinerea ilicitului contravenţional în sistemul normativ al faptelor care lezează valorile sociale şi relaţiile sociale protejate de lege (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 5).

În pofida semnificaţiei sociale evidente, legislaţia românească în domeniul contravenţiilor, înţelegând prin aceasta o *reglementare cadru*, alte *acte normative speciale*, precum şi *acte normative care conţin unele dispoziţii în materie*, este departe de a fi cristalizată, sistematizată şi de a fi conturat un punct de vedere unitar în problema fundamentală a clarificării *naturii juridice a contravenţiei* şi *răspunderii contravenţionale.*

Astfel, deşi materia contravenţiilor are o vechime considerabilă, ceea ce s-a schimbat de-a lungul timpului a fost *natura juridică a regimului contravenţional* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 374).

La origine, în România, ca şi în majoritatea statelor occidentale, materia contravenţiilor a avut o *natură penală*, ilicitul contravenţional fiind consacrat de legislaţia penală în cadrul împărţirii tripartite a ilicitului penal în: *crime*, *delicte* şi *contravenţii* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 374 şi urm.; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 3 şi urm.; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 281; *V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 688).

În statele occidentale, consacrarea ilicitului contravenţional ca ilicit penal cu cel mai mic grad de pericol social a constituit o regulă, menţinându-se şi în prezent (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 375; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 588).

În mod excepţional, s-a admis ca unele contravenţii să fie stabilite şi prin *regulamente* sau *ordonanţe* emise de organele administrative, respectiv cele poliţieneşti, cum este, spre exemplu, cazul contravenţiilor privind circulaţia pe drumurile publice, în Franţa. Deşi se recunoaşte, în această ţară, posibilitatea unor organe administrative de a stabili contravenţii prin acte administrative normative, angajarea răspunderii juridice a persoanei care a săvârşit o contravenţie are loc întotdeauna în condiţiile Codului de procedură penală (*M. Ursuţa*, op. cit., 2010, p. 28).

O diviziune tripartită a *ilicitului penal* în ţara noastră a fost prevăzută începând cu Regulamentele Organice, iar Condica Criminală din 1841 şi Codicele penal Ştirbei din 1850 împărţeau infracţiunile în trei categorii: *abateri, vini* şi *crime* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 375).

Un alt caz se regăseşte în dispoziţii legale de la sfârşitul secolului al XVIII-lea şi începutul secolului al XIX-lea din Transilvania, specifice districtelor grănicereşti, unde

au fost instituite reguli speciale preventive în scopul conservării liniştii şi ordinii publice şi prevenirii infracţiunilor de graniţă (*M.-E. Mihăilescu*, op. cit., 2013, p. 45).

Codul Calimach a consacrat o diviziune bipartită a infracţiunilor, fără însă a se reţine termenul de *contravenţie*, la fel ca în reglementările ce consacraseră o viziune tripartită. În consecinţă, ce s-a preluat din legislaţia franceză a fost doar terminologia, nu şi ideea unei gradări a ilicitului penal, pe două sau trei trepte, în funcţie de pericolul social al faptelor (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 375).

Codul penal român din 1865 a prevăzut contravenţia chiar în art. 1 care delimita faptele penale în **contravenţii, delicte** şi **crime**, după criteriul **sancţiunii** aplicate. După modelul Codului penal francez din 1810, contravenţia era privită ca: *„Infracţiunea pe care legea o pedepseşte cu închisoare poliţienească şi cu amendă"*.

Din prevederile Codului s-au conturat elementele definitorii ale *regimului juridic aplicabil răspunderii pentru contravenţii* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 376 şi urm.; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 281).

În principiu, contravenţiile, fie că rezultau dintr-o lege specială, fie că rezultau din Codul penal, *erau fapte săvârşite fără intenţie; persoanele morale (juridice) nu puteau fi sancţionate contravenţional*, ci doar supuse unor despăgubiri civile; *tentativa la contravenţii nu se pedepsea, contravenţiilor li se aplicau circumstanţe atenuante şi cauze de exonerare de răspundere*, îndeosebi forţa majoră, iar pedepsele pentru contravenţii erau *închisoarea de la 1 la 15 zile* şi *amenda de la 5 la 25 de lei*.

La aceste pedepse poliţieneşti aplicate în cazul săvârşirii de contravenţii se mai adăuga şi „confiscaţiunea de oarecari lucruri ce se vor fi prins".

Pe lângă aceste sancţiuni prevăzute în această formă în Codul penal, prin legi speciale s-au stabilit şi altele, ca de exemplu dărâmarea clădirilor (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 377).

O situaţie aparte se întâlnea în Transilvania, unde Codul penal din 1878 prevedea un sistem bipartid al diviziunii infracţiunilor (*crime* şi *delicte*), enumerând în textul său, ca pedepse privative de libertate: pentru crime – temniţa grea pe viaţă sau pe timp limitat de la 2 la 15 ani, recluziunea şi detenţia de la 5 la 15 ani; pentru delicte – detenţiunea şi închisoarea corecţională, ambele de la o zi la 5 ani; contravenţiile erau reglementate într-un text special, Codul contravenţional din 1879, acesta prevăzând închisoarea poliţienească de la 3 ore la 2 luni. Atât Codul penal din 1878, cât şi Codul contravenţional din 1879 din Transilvania stipulau expres că „nimeni nu poate fi pedepsit decât cu pedeapsa stabilită printr-un act normativ existent înainte de săvârşirea infracţiunii" (*M.-E. Mihăilescu*, op. cit., 2013, p. 46).

În ce priveşte *reglementarea situaţiei stabilirii contravenţiilor şi prin acte ale autorităţilor administrative*, în Codul penal din 1865 exista un singur text, în Cartea III referitoare la *contravenţiile poliţieneşti şi pedepsele lor*, care cuprindea descrierea faptelor contravenţionale în materialitatea lor, gradate pe patru clase. La prima din clase, una din dispoziţii se referea la sancţionarea celor care „vor călca regulamente făcute după lege de către puterea administrativă sau de către autoritatea municipală".

Autorităţile administrative dispuneau de o asemenea competenţă încă înainte de intrarea în vigoare a Codului penal român din 1865, Legea rurală din 1864 stabilind competenţa consiliilor comunale de a „fixa pedepse pentru călcătorii regulamentelor şi ordonanţelor lor interioare, dacă asemenea pedepse n-ar fi hotărâte încă de legi, ele însă nu vor putea întrece pedepsele de simplă poliţie" (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 377).

Codul penal român din 1936, intrat în vigoare la 1 ianuarie 1937, menţine prevederile Codului penal român din 1865 cu privire la contravenţii, aducând un plus de precizări pe linia definirii acestora. Astfel, pedepsele erau împărţite în trei clase: criminale (pentru crime), corecţionale (pentru delicte) şi poliţieneşti (pentru contravenţii) (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 378).

De altfel, art. 1 al aceluiaşi Cod dispunea că nimeni nu poate fi pedepsit pentru o faptă care, în timpul cât a fost săvârşită, nu era prevăzută de lege ca infracţiune şi nici condamnat la alte pedepse sau supus altor măsuri de siguranţă, decât cele pe care le prevede legea (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 688).

Pedepsele pentru contravenţii erau: închisoarea poliţienească de la o zi la o lună şi amenda de la 50 la 500 de lei.

Din anul 1941, Codul penal este numit Codul penal Regele Mihai I şi reprezintă o reluare a textului Codului penal Carol al II-lea. Contravenţia era reglementată într-un capitol distinct în Cartea a III-a şi era definită ca fiind *„fapta pe care o declara astfel legea, regulamentul sau ordonanţa autorităţii administrative sau poliţieneşti"*. La republicarea sa din 1948, Codul penal prevedea 88 de contravenţii prin care se sancţionau fapte de încălcare a unor dispoziţii legale privind apărarea autorităţii, liniştii şi moralei publice, bunelor moravuri, persoanelor şi bunurilor (*M.-E. Mihăilescu*, op. cit., 2013, p. 48 şi urm.).

§2. Evoluţia legislaţiei în perioada postbelică

După anul 1950, în fostele ţări socialiste, printre care şi România, a fost declanşat un proces de *dezincriminare a contravenţiilor*, care fiind scoase din sfera ilicitului penal au fost calificate ca fiind *abateri de natură administrativă* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 379).

S-a susţinut că dezvoltarea societăţii socialiste presupunea înlocuirea răspunderii penale cu o altă formă de răspundere, mai uşoară, pe considerentul că în noul tip de societate convingerea trebuia să înlocuiască constrângerea, iar dacă totuşi trebuia să se apeleze la constrângere, aceasta trebuia să se exercite, în cele mai multe cazuri, sub forma unei răspunderi mai puţin aspre decât răspunderea penală (*M. Ursuţa*, op. cit., 2010, p. 68).

În doctrina postdecembristă s-a arătat că de fapt, motivaţia principală a dezincriminării contravenţiilor a fost realizarea de către autorităţile comuniste a unor statistici care să reflecte scăderea infracţionalităţii, în situaţia în care contravenţiile nu mai consti-

tuiau o formă a ilicitului penal şi, deci, săvârşirea acestor fapte nu mai era cuprinsă în statisticile privind infracţionalitatea (*T. Drăganu*, op. cit., 2003, p. 240).

Decretul nr. 184/1954 pentru reglementarea sancţionării contravenţiilor a abrogat dispoziţiile din Codul penal şi din legile speciale privind stabilirea şi sancţionarea faptelor ce constituie contravenţii, *contravenţiile fiind scoase din sfera faptelor penale şi fiind trecute în sfera abaterilor cu caracter administrativ.*

În acest sens s-a susţinut că înlocuirea răspunderii penale pentru unele infracţiuni cu răspunderea administrativă sau disciplinară este o problemă care priveşte în principal, dreptul penal, dar interesează totodată şi alte domenii ale dreptului (administrativ, disciplinar), întrucât prin realizarea acestei înlocuiri se urmăreşte scoaterea de sub incidenţa răspunderii penale a unor fapte calificate ca infracţiuni şi trecerea în rândul faptelor care atrag doar o răspundere administrativă (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 688).

Natura administrativă a contravenţiei şi, implicit, a *răspunderii* pe care o atrage săvârşirea acesteia rezulta fie din calificările exprese făcute de legiuitor, fie din cercetarea regimului juridic aplicabil.

Sub aspectul **modului de reglementare a contravenţiei**, în ţările în care ea a fost dezincriminată s-au conturat două mari sisteme (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 379):

1. **Sistemul unei legi-cadru în materie**, lege care să prevadă regulile principale de stabilire şi sancţionare a contravenţiilor, urmând ca faptele ce constituiau contravenţii să fie enumerate în alte acte normative inclusiv legi, cum s-a întâmplat în Bulgaria, în fosta Republica Democrată Germană şi în România.

2. **Sistemul unui Cod contravenţional** care să conţină, pe lângă dreptul comun în materie, şi principalele contravenţii cu sancţiunile aplicabile acestora, cum a fost cazul Poloniei sau Ungariei.

Decretul nr. 184/1954 a stabilit regulile principale privind *constatarea contravenţiei*, *aplicarea sancţiunii*, *exercitarea căilor de atac* şi *executarea sancţiunii* (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 282).

Cu alte cuvinte, devenit lege cadru în materie contravenţională, acest nou act normativ a prefigurat atât partea generală, cât şi partea procedurală contravenţională (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 6).

Spre deosebire de reglementarea anterioară în materie, Decretul nr. 184/1954 a admis şi *posibilitatea sancţionării organizaţiilor socialiste ca persoane juridice*, în cazurile prevăzute de lege sau de alte acte normative (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 381).

Prin Decretul nr. 184/1954 s-a stabilit că *sancţiunea amenzii are un caracter administrativ* şi nu mai poate fi transformată în pedeapsă privativă de libertate; alături de amendă, tot ca sancţiune principală s-a instituit *avertismentul*, menţinându-se şi sancţiunea *confiscării*, fie ca sancţiune complementară, fie ca o măsură de siguranţă.

În plus, s-a precizat expres că dispoziţiile sale nu se aplică contravenţiilor din *domeniul vamal* sau *fiscal*.

Datorită utilizării exprese a sintagmei *„abatere administrativă"* în textul reglementării din 1954, un autor consideră că denumirea corectă a acestor fapte ilicite ar fi aceea de *abateri administrative* şi nu de *contravenţii* care, cel puţin în ţara noastră timp de 90 de ani – din 1864, anul adoptării Codului penal, şi până în 1954, anul în care a fost emis Decretul nr. 184 – au fost considerate *infracţiuni*, chiar de clasa a 3-a, însă tot infracţiuni erau (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 689).

Se apreciază astfel că noţiunea de *abatere administrativă* exprimă corect o serie de fapte ilicite pe care le săvârşesc funcţionarii publici în exercitarea atribuţiilor de serviciu, fără ca ele să fie considerate ca fiind contravenţii şi sancţionate ca atare.

Este motivul pentru care acest autor – în ultima ediţie a tratatului său – analizează întreaga problematică a răspunderii în dreptul administrativ, cu formele sale, sub titulatura *„Răspunderea şi sancţiunea administrativă"*, punând semnul egalităţii, pe parcursul întregii cercetări, între noţiunea de *abatere administrativă* şi *contravenţie* (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 684 şi urm.).

În ce ne priveşte, considerăm şi sunt chestiuni deja analizate în prelegerea anterioară, că există şi alte abateri administrative, în afara contravenţiilor, iar utilizarea aceleiaşi denumiri şi pentru contravenţii nu ar face decât să complice lucrurile. De altfel, din definiţia profesorului Iorgovan referitoare la *răspunderea administrativ-disciplinară*, la care achiesăm, rezultă tocmai faptul că *abaterea administrativă este privită ca o abatere ce nu este contravenţionalizată.*

Contravenţiile fiind scoase deci din câmpul faptelor penale şi trecute în cel al abaterilor administrative, *ştiinţa dreptului administrativ a preluat instituţia răspunderii contravenţionale din sfera dreptului penal, calificând-o expres ca fiind o răspundere administrativă.*

În timp însă, sancţiunea contravenţională, fără a înceta să fie o sancţiune specifică dreptului administrativ, a evoluat şi ca o garanţie a respectării altor categorii de norme juridice, cu excepţia celor penale.

De aici, două mari situaţii ale prezenţei *normei contravenţionale* într-un act normativ: alături de norme de drept administrativ care reglementează relaţii sociale într-un domeniu, sector sau ramură de activitate a administraţiei publice (ca norme de construcţie) şi alături de norme aparţinând altor ramuri de drept decât dreptul administrativ (sau dreptul penal), având faţă de acestea, care sunt norme de construcţie, rol de sancţiune (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 393).

Faţă de organizarea statală specifică acelei epoci, stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor era prevăzută ca putând fi realizată atât prin lege, cât şi prin acte normative ale organelor centrale ori locale ale administraţiei de stat, precum şi prin hotărâri ale organelor locale ale puterii de stat.

Legea nr. 32/1968 privind stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor prin care s-a urmărit perfecţionarea reglementării în domeniu, abrogându-se Decretul nr. 184/1954, a avut drept scop, după cum se precizează chiar în expunerea sa de motive, *întărirea legalităţii, reducerea numărului de acte normative care prevedeau*

contravenţii, precum şi *stabilirea mai judicioasă a faptelor pentru care autorul urma să fie tras la răspundere administrativă.*

În configurarea regimului juridic al contravenţiilor, unele soluţii au păstrat însă şi chiar au adâncit, după cum se arată în doctrină, disfuncţiile legislative din trecut, punând bazele unei răspunderi şi unui sistem procedural care azi pot fi considerate neconforme unor principii juridice (*I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 4).

Deşi noua reglementare s-a dorit „un îndrumar juridic general" al normativităţii contravenţionale speciale, ea a avut un caracter prea sintetic pentru a putea ordona un *fenomen legislativ atât de complex şi de dinamic* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 392).

Premisa de la care s-a pornit în dezincriminarea contravenţiilor, specifică regimului socialist, a fost aceea că prevenirea şi sancţionarea corespunzătoare a faptelor de acest gen care prezintă un grad de pericol social redus, pot fi realizate printr-o *procedură administrativă*, mai simplă şi operativă, aplicabilă contravenţiilor.

În egală măsură a fost subliniată în doctrină şi ideea unei motivaţii practice cu efecte ideologizante: scăderea corespunzătoare a numărului infracţiunilor, prezentată ca o consecinţă principală a unui comportament individual şi social superior din partea oamenilor „de tip nou" (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 11).

Legea nr. 32/1968 cuprindea regulile generale în baza cărora anumite abateri de la normele de drept puteau fi considerate contravenţii, stabilind totodată *natura şi limitele constrângerii de stat* ce putea fi folosită pentru sancţionarea şi prevenirea lor.

Paradoxal însă, faţă de intenţia declarată de reducere a numărului actelor normative care prevedeau contravenţii, ca urmare a restrângerii treptate a sferei ilicitului penal, după 1968, *sfera ilicitului contravenţional a crescut considerabil*, ajungându-se la un număr impresionant de reglementări ce conţineau dispoziţii referitoare la contravenţii (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 382).

Această dinamică a procesului legislativ în materia contravenţiilor se va accentua după decembrie 1989 (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 6; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 4; *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 383, nota 1).

În anii 1970 s-a conturat în doctrina administrativă ideea adoptării unui **Cod al contravenţiilor**, după modelul existent în unele din fostele state socialiste, elaborându-se în acest sens chiar un anteproiect de către specialişti ai Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române (*A. Iorgovan*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, 1977, p. 35-42; *I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 4; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 11).

În timp, alături de Legea nr. 32/1968, care constituia dreptul comun în materie, s-au adoptat şi alte acte normative care au stabilit regimuri derogatorii, cel mai important fiind *Decretul nr. 153/1970 pentru stabilirea şi sancţionarea unor contravenţii privind regulile de convieţuire socială, ordinea şi liniştea publică.*

După anul 1990 acest decret a fost înlocuit cu *Legea nr. 61/1991 pentru sancţionarea faptelor de încălcare a unor norme de convieţuire socială, a ordinii şi liniştii publice*, republicată în 2000, act normativ care a reglementat *procedura aplicării sancţiunii închisorii contravenţionale*, până la reglementarea acesteia printr-o ordo-

nanţă a guvernului, în 2002, după care această sancţiune a fost desfiinţată, ca urmare a revizuirii Constituţiei, în octombrie 2003, aspect asupra căruia vom reveni.

§3. Evoluţia legislaţiei în perioada postdecembristă

După decembrie 1989, în condiţiile unui nou regim constituţional şi deci a unor noi realităţi social-politice şi economice, Legea nr. 32/1968 a fost modificată şi parţial abrogată prin O.G. nr. 12/1994 şi completată cu Legea nr. 97/1998 care a introdus un art. 7^1 la art. 7 privitor la *amenda contravenţională*, prin care Guvernul a fost autorizat să actualizeze anual prin hotărâri, limitele amenzilor contravenţionale prevăzute în acte normative care conţin reglementări cu privire la stabilirea şi sancţionarea unor contravenţii.

De asemenea, prin O.G. nr. 55/1994 au fost majorate de 50 de ori limitele minime şi maxime ale amenzilor contravenţionale stabilite prin legi şi decrete adoptate până la 31 decembrie 1989, în vigoare la 1 iunie 1994 şi al căror cuantum nu fusese modificat după 1 ianuarie 1990. În plus, au fost majorate de 50 de ori şi limitele minime şi maxime ale unor contravenţii prevăzute în acte normative expres enumerate în conţinutul ei.

Unele acte normative speciale adoptate după decembrie 1989 au prevăzut derogări de la dispoziţiile Legii nr. 32/1968, iar altele au stabilit rezerve la anumite dispoziţii ale acesteia (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 382).

De asemenea, unele din dispoziţiile Legii au fost, după caz, abrogate sau implicit modificate prin intrarea în vigoare a Constituţiei din 1991.

De altfel, în ce priveşte *reglementarea constituţională a contravenţiei*, în doctrină s-a subliniat, pornindu-se de la cele două articole [art. 41 alin. (8) şi art. 69 alin. (1), înainte de revizuire – *n.n.*] în care se făcea referire expresă la aceasta, că este vorba despre o instituţie de natură constituţională, o formă a ilicitului care trebuie în mod obligatoriu să existe, neputând fi desfiinţată prin lege sau alt act inferior Constituţiei. Fiind menţionate însă separat de infracţiuni, apreciază acelaşi autor, *contravenţiile au o natură extrapenală*, urmând ca legiuitorul ordinar să determine în concret natura lor juridică, fie incluzând-o într-o categorie de ilicit juridic existentă, fie atribuindu-i o natură distinctă, autonomă (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1-2/1996, p. 80).

Evident, în cea de-a doua situaţie, autorul are în vedere perspectiva unui *Drept contravenţional*, idee lansată şi argumentată de unii autori de drept administrativ, încă din perioada postbelică, care în mod firesc ar trebui să se fundamenteze în principal pe adoptarea unui Cod în această materie caracterizată printr-o extremă diversitate şi mobilitate. Fără a fi complet abandonată ideea unui *Cod al contravenţiilor*, după decembrie 1989, aceasta nu a mai fost un obiectiv legislativ prioritar al tranziţiei (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 382).

Faţă de permanenta mobilitate legislativă, în absenţa unei viziuni unitare şi sistematizate într-un domeniu cu profunde implicaţii practice, în doctrină s-a mai apreciat

că, atât în trecut, cât şi în prezent (înainte de adoptarea O.G. nr. 2/2001 – *n.n.*), „legiferarea nu a beneficiat şi nu beneficiază de *concepte juridice clare, ştiinţific fundamentate*, care să permită *definirea unor principii în această materie* şi care să împiedice abordări conjuncturale, derogări nejustificate şi practici neuniforme sau chiar contradictorii" (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 3; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 11).

În plus, faţă de multitudinea de acte normative privind stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor, adoptate în cei peste 30 de ani de aplicare a legii-cadru în materie, teoria şi practica în domeniu se confruntaseră cu numeroase probleme controversate.

Ceea ce dă conţinut acestei constatări nu este doar aspectul cantitativ al reglementărilor, ci şi aspectul de fond al substanţei juridice a soluţiilor menţinute sau promovate prin acestea şi care demonstrează că, în condiţiile statului de drept, cadrul juridic general al regimului contravenţiilor stabilit prin Legea nr. 32/1968 era depăşit de realităţi în toate componentele sale juridice şi chiar contrar principiilor democratice ale noii societăţi (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 7; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 10).

Prin urmare, cerinţa esenţială a unei noi reglementări consta în *reabilitarea principiilor de Drept în abordarea fenomenului contravenţional, definirea ştiinţifică a conceptelor esenţiale ale răspunderii contravenţionale* şi instituirea unui *statut autonom al acestei forme de răspundere* (*I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 12).

O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor adoptată în baza art. 1 pct. IV.9 din Legea nr. 324/2001 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanţe, *reprezintă dreptul comun în materie*, ea abrogând expres Legea nr. 32/1968 cu modificările şi completările ulterioare. Ulterior, O.G. nr. 2/2001 a fost aprobată cu modificări şi completări prin **Legea nr. 180/2002**, fiind modificată şi completată apoi prin numeroase alte acte normative, inclusiv ca urmare a unor Decizii ale Curţii Constituţionale. Şi Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a pronunţat decizii în soluţionarea unor recursuri în interesul legii cu privire la aplicarea diferenţiată a unor norme contravenţionale, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pronunţat deja hotărâri de condamnare a statului român pentru nerespectarea unor drepturi în procedura contravenţională, începând cu hotărârea *Anghel c. României* din 4 octombrie 2007 (*M. Ursuţa*, op. cit., 2010, p. 17).

Deşi O.G. nr. 2/2001 a tranşat unele din problemele esenţiale mai sus evocate, în altele, ea a rămas la jumătatea drumului, lăsând parcurgerea integrală a acestuia într-o etapă viitoare, în care se va pune probabil din nou în discuţie problema *codificării domeniului contravenţiilor* (*I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 12).

Nu trebuie uitate nici *fundamentele constituţionale actuale ale răspunderii contravenţionale*, şi anume: art. 15 alin. (2) potrivit căruia „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale **sau contravenţionale** mai favorabile" şi art. 44 alin. (9) potrivit căruia „Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracţiuni **ori contravenţii** pot fi confiscate numai în condiţiile legii".

În jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, contravenţia este considerată o faptă penală. Totuşi, *Curtea Constituţională a României* subliniază că „în jurisprudenţa sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că nimic nu

împiedică statele să își îndeplinească rolul de gardieni ai interesului public prin stabilirea sau menținerea unei distincții între diferitele tipuri de infracțiuni".

În principiu, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu se opune *tendinței de dezincriminare* existente în statele membre ale Consiliului Europei, iar aceste fapte intră sub incidența art. 6 din Convenție, după cum s-a pronunțat Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Öztürk c. Germaniei*, în anul 1984 (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 589).

Într-o valoroasă monografie consacrată în întregime *procedurii contravenționale*, autorul pune în discuție aplicabilitatea jurisprudenței CEDO în materie pe baza celor trei criterii conturate, și anume: *criteriul calificării faptei potrivit dreptului național*, *criteriul naturii faptei*, precum și *criteriul naturii și gradului de gravitate al sancțiunii ce urmează să fie aplicată autorului faptei*. Dacă în ce privește primul criteriu este evident că legiuitorul român consideră că domeniul contravențional nu aparține în dreptul intern *materiei penale*, sub aspectul celui de-al doilea criteriu, contravenția este singura formă de ilicit, alături de infracțiune, care aduce atingere unor valori sociale. Al treilea criteriu trebuie privit nuanțat. Dacă sub aspectul *naturii sancțiunii* este indiscutabil că toate sancțiunile contravenționale au un caracter punitiv, din punctul de vedere al *gravității sancțiunii* problema e mai delicată. Deși e o materie cu caracter unitar, dreptul contravențional prezintă un număr extrem de mare de sancțiuni principale și complementare, prevăzute de reglementarea cadru, dar și de acte normative speciale. Amenzile contravenționale pot fi de la sume infime până la sume ce depășesc dublul maximului amenzii penale. Și în alte sisteme de drept, în cazul unor contravenții minore, se aplică o procedură specială, iar în anumite cauze vizând săvârșirea unor contravenții, CEDO a apreciat că, fiind vorba de o contravenție minoră, ea nu aparține „materiei penale". Chiar dacă nu toate contravențiile reglementate în dreptul român pot fi încadrate în noțiunea autonomă de „materie penală", se apreciază că aceasta nu înseamnă că legiuitorul nu trebuie să reglementeze această materie, în ansamblul ei, în conformitate cu garanțiile prevăzute de Convenție a fi aplicabile în „materie penală", deoarece Curtea nu interpretează prevederile Convenției în abstract, ci prin raportare la o situație concretă (*M. Ursuța*, op. cit., 2010, p. 38 și urm.).

Dintr-o altă perspectivă, dreptul contravențional este privit ca o posibilă consecință a fragmentării dreptului administrativ, în cadrul unui context mai larg, al fenomenului de fragmentare a dreptului, în general, fenomen ce caracterizează evoluția sistemelor juridice din ultimele decenii. Și totuși, din perspectiva originii sale penale, a caracterului forțat al înglobării contravencionalului în dreptul administrativ, în anii `50 ai secolului trecut, al incidenței sale cu instituții ale dreptului penal, ale procedurii civile și chiar ale procedurii penale, autorul consideră că apariția dreptului contravențional nu poate fi privită ca o consecință a fragmentării dreptului administrativ, ci, mai degrabă, ca o evoluție firească a dreptului român prin întoarcerea spre instituții tradiționale ale dreptului penal și procesual penal din perioada ante și interbelică din România (*M. Ursuța*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2017, p. 55 și urm.).

Prelegerea XXIV
Definiţia şi trăsăturile contravenţiei. Regimul actelor normative ce reglementează contravenţii

§1. Definiţia contravenţiei

Majoritatea specialiştilor consideră *contravenţia* o instituţie a dreptului administrativ cu trăsături specifice, unii dintre ei formulând chiar propuneri de instituire a unui sistem juridic contravenţional şi implicit de creare a unei noi ramuri de drept, *Dreptul contravenţional.* Astfel, *contravenţia* şi *răspunderea contravenţională*, sunt instituţii ale dreptului administrativ, care privesc atât activitatea persoanelor fizice, cât şi activitatea pe care o desfăşoară autorităţile administraţiei publice, celelalte autorităţi publice, agenţii economici şi instituţiile publice, indiferent dacă au caracter statal sau nestatal (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 283).

În doctrina actuală, *contravenţia* mai este privită atât ca fenomen social, cât şi ca fenomen juridic. Privită ca *fenomen social*, noţiunea de contravenţie evoluează ca şi noţiunea de moralitate, declararea unui anumit fapt, drept contravenţie depinzând de aprecierea pe care majoritatea membrilor societăţii o conferă unei anumite fapte. Ca *fenomen juridic*, contravenţia este caracterizată de incriminarea sa, adică de calificarea unei acţiuni sau inacţiuni socialmente periculoasă drept contravenţie, dar şi prin stabilirea unei sancţiuni pentru săvârşirea ei, de către autoritatea legiuitoare sau o anumită autoritate administrativă (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 508).

Deci, ca fenomen juridic, contravenţia este o faptă, constând într-o acţiune sau inacţiune, imputabilă autorului ei, prevăzută de norma de drept administrativ şi pentru a cărei săvârşire se aplică o sancţiune.

Asemeni legii anterioare în materie, şi actuala reglementare, O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 180/2002, ne oferă chiar din primul său articol o **definiţie a contravenţiei.**

Spre deosebire de formularea definiţiei din Legea nr. 32/1968, care avea în vedere *sistemul normativităţii juridice* stabilit prin Constituţia din 1965, specific organizării politico-statale caracteristice acelui regim, definiţia actuală se raportează la actele normative ale autorităţilor publice consacrate prin Constituţia din 1991.

Faţă de definiţia oferită de reglementarea anterioară în materie, dincolo de modificările inerente datorate noului regim constituţional, schimbarea de fond ce a intervenit constă în **renunţarea la delimitarea contravenţiei de infracţiune**, după *criteriul gradului de pericol social*, chiar în conţinutul definiţiei acesteia, delimitare devenită în timp nerelevantă (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 384; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 27 şi urm.).

Fiind considerată o faptă care aduce atingere unor valori sociale, este evident că aceasta are o anumită gravitate şi implicit este periculoasă pentru societate, de unde întrebarea din doctrină dacă eliminarea referirii la *pericolul social al contravenţiei*

mai redus decât cel al infracțiunii este justă. Chiar dacă, *lato sensu*, contravenția poate fi considerată o formă a ilicitului penal, așa cum pe bună dreptate s-a pronunțat Curtea Europeană a Drepturilor Omului în mai multe cauze, dar și Curtea Constituțională în anumite decizii, aceasta are o gravitate pe care doar legiuitorul o poate aprecia prin sancțiunea aplicabilă (*M. Ursuța*, op. cit., 2010, p. 76).

Art. 1 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, modificat și completat prin Legea nr. 180/2002 prevede: *„Legea contravențională apără valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată ca atare prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București"*. Față de varianta inițială a art. 1, legea de aprobare a ordonanței a adăugat două elemente.

Pe de o parte, a fost menționat expres rolul *„legii contravenționale"* de a apăra valorile sociale care nu sunt avute în vedere de legea penală, precizare binevenită pe fond, dar discutabilă sub aspectul formulării, contravenții putând fi stabilite nu doar prin „legi" contravenționale, ci și prin alte categorii de acte normative expres enumerate chiar în conținutul art. 1 din O.G. nr. 2/2001. Prin urmare, sintagma *„lege contravențională"* ar putea fi acceptată în opinia noastră, în acest context, doar dacă avem în vedere sensul larg al noțiunii de *lege*, privită ca orice act normativ. Credem totuși că folosirea sintagmei „legislația contravențională (...)" ar fi fost mai indicată. Așa cum se remarcă în doctrină, voința legiuitorului având la bază analize, studii și cercetări criminologice este cea care determină ca o faptă ilicită să fie inclusă în categoria contravențiilor sau a infracțiunilor (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 215).

Pe de altă parte, printre actele normative ce pot stabili și sancționa contravenții, s-a adăugat la enumerarea inițială și *ordonanța*, ca act ce conține norme juridice cu putere de lege, care poate în consecință să stabilească și să sancționeze contravenții, și ar fi fost firesc să se regăsească încă de la început, în conținutul enumerării.

Formula introductivă a definiției este considerată cel puțin discutabilă, fiind evident că dreptul contravențional protejează nu valorile care nu sunt protejate prin legea penală, căci ea protejează exact aceleași valori ca și legea penală, însă protecția oferită prin legea contravențională se raportează la faptele care nu sunt sancționate penal (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 1).

Și în ce privește definiția propriu-zisă, inspirată în opinia acelorași autori din definiția infracțiunii din art. 17 din vechiul Cod penal, care data din 1968, legiuitorul nu a făcut niciun efort de a adapta definiția la alte realități decât cele existente în urmă cu 30 de ani (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 17).

Există o opinie critică și legat de referirea la „sancționarea faptei", ce se întemeiază pe constatarea potrivit căreia, *o faptă nu poate fi sancționată*, ci doar *cel care o săvârșește poate fi sancționat*. De exemplu, în dreptul penal, cui i se aplică sancțiunea penală, infracțiunii sau infractorului? Evident, infractorului. Aceeași situație este și în cazul contravențiilor. Nu contravenția este sancționată, ci persoana

care o săvârşeşte, anume contravenientul. Lui i se aplică sancţiunea contravenţională (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 120 şi urm.).

Patru condiţii trebuie îndeplinite cumulativ pentru a ne afla în prezenţa unei contravenţii, şi anume: existenţa unei fapte, fapta să fie săvârşită cu vinovăţie, fapta să fie prevăzută şi sancţionată prin normă juridică şi norma juridică să fie adoptată de o autoritate publică (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 284).

În sinteză, contravenţia reprezintă fapta săvârşită cu vinovăţie care este prevăzută şi sancţionată prin lege sau alt act normativ şi care prezintă pericol social, de regulă, mai redus decât infracţiunea. Din această definiţie sunt identificate elementele contravenţiei, aceleaşi cu elementele infracţiunii: *subiectul* (persoana care a comis contravenţia), *obiectul* (relaţiile sociale lezate prin săvârşirea contravenţiei), *latura subiectivă* (vinovăţia contravenientului) şi *latura obiectivă* (acţiunea sau inacţiunea ilicită) (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 229).

Dreptul contravenţional este privit ca având un caracter subsidiar faţă de *dreptul penal*, deoarece incriminările de natură contravenţională intervin numai în măsura în care aceeaşi faptă nu este incriminată de legea penală. Lipsa diferenţelor de natură calitativă dintre contravenţii şi infracţiuni determină unele consecinţe juridice precum: *inadmisibilitatea coexistenţei* celor două forme de răspundere pentru una şi aceeaşi faptă şi *inadmisibilitatea stabilirii unor sancţiuni administrative mai severe decât cele penale.* Şi totuşi, legislaţia oferă exemple de sancţiuni contravenţionale mai severe decât cele penale, prevederi considerate neconstituţionale, deoarece prin conţinutul lor încalcă *principiul proporţionalităţii protecţiei valorilor sociale* dedus din art. 53 din Constituţie (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 8 şi urm.).

§2. Trăsăturile contravenţiei

Actuala definiţie a contravenţiei, ca şi vechea definiţie, suferă la nivel conceptual, întrucât lipseşte contravenţia, de probabil, cele mai importante două caracteristici ale sale, se apreciază în doctrină, şi anume, **tipicitatea** reprezentând corespondenţa care trebuie să existe între fapta concretă comisă de contravenient şi modelul abstract descris prin norma de incriminare a contravenţiei şi **antijuridicitatea** reprezentând caracteristica unei fapte de a contraveni *ordinii juridice existente* (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 18 şi urm.).

În definiţia legală, **contravenţia este privită ca o faptă săvârşită cu vinovăţie**, având deci un *caracter ilicit*, în sensul că ea atacă anumite valori sociale ocrotite de lege. Valorile sociale ce formează obiectul contravenţiei pot fi vătămate în cele mai diverse forme. Astfel, în cazul valorilor sociale neexprimate fizic, vătămarea constă într-o stare de tulburare a relaţiilor sociale privind aceste valori, iar în cazul valorilor sociale ce au aspect material, vătămarea poate consta fie într-o lezare fizică, fie numai într-o stare de periclitare a acestora (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 24).

Cu alte cuvinte, ne aflăm în prezenţa unei contravenţii când subiectul alege o conduită contrară ordinii de drept (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 590).

Prin **vinovăţie** se înţelege *starea subiectivă a autorului faptei ilicite*, în momentul încălcării ordinii de drept, exprimând atitudinea psihică, negativă a acestuia faţă de interesele şi valorile sociale ocrotite de normele juridice. Contravenţia, ca orice faptă contrară ordinii de drept, constituie o manifestare a conduitei umane exteriorizată în societate, adică un ansamblu de acte ale omului sub controlul voinţei şi raţiunii sale. Cu alte cuvinte, vinovăţia implică în primul rând, un act de conştiinţă, care presupune înţelegerea consecinţelor săvârşirii unei fapte sancţionate de lege şi, în al doilea rând, acceptarea sau chiar urmărirea producerii consecinţelor negative, deci actul de voinţă (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 285 şi urm.).

În consecinţă, *ilicitatea faptei contravenţionale* va fi realizată numai atunci când subiectul acţiunii sociale a avut, în mod obiectiv, libertatea de a alege o conduită ce se înfăţişează ca o acţiune socială negativă în raport cu ordinea de drept. *Ilicitul contravenţional* poate să constea într-o acţiune, într-o inacţiune sau în fapte comisiv-omisive, legate indisolubil de o anumită atitudine psihică a autorului acestor fapte faţă de consecinţele lor negative (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 385 şi urm.).

Doar o persoană responsabilă care are aptitudinea de a-şi da seama de semnificaţia acţiunilor sau inacţiunilor sale, capabilă să le stăpânească şi să le dirijeze, poate acţiona cu vinovăţie (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 8).

Ca şi în dreptul penal, **vinovăţia** în cazul răspunderii contravenţionale îmbracă două forme: *intenţia* şi *culpa* (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 286).

Fapta se consideră săvârşită cu **intenţie** atunci când făptuitorul a prevăzut rezultatul faptei sale, urmărind producerea lui prin săvârşirea acelei faptei (*intenţia directă*), precum şi atunci când făptuitorul a prevăzut rezultatul faptei sale şi, deşi nu îl urmărea, a acceptat posibilitatea producerii lui (*intenţia indirectă*).

Fapta este săvârşită din **culpă** atunci când făptuitorul a prevăzut rezultatul faptei sale, dar nu l-a acceptat, socotind fără temei că el nu se va produce (*uşurinţă* sau *culpă cu previziune*), precum şi atunci când făptuitorul nu a prevăzut rezultatul faptei sale, deşi trebuia şi putea să-l prevadă (*neglijenţă* sau *culpă fără previziune*).

Potrivit actualului Cod penal, Legea nr. 286/2009, intrat în vigoare la 1 februarie 2014, *vinovăţie* există şi când fapta este săvârşită cu ***intenţie depăşită***. *„Există **intenţie depăşită** când fapta constând într-o acţiune sau inacţiune intenţionată produce un rezultat mai grav care se datorează culpei făptuitorului"*. De asemenea, potrivit art. 16 alin. (6) C.pen., *„Fapta constând într-o acţiune sau inacţiune constituie infracţiune când este săvârşită cu intenţie. Fapta comisă din culpă constituie infracţiune numai când legea o prevede în mod expres"*.

În toate cazurile în care lipseşte *vinovăţia*, o faptă prevăzută de legea contravenţională nu poate fi considerată contravenţie. Totodată, în practică nu întotdeauna există suficientă rigoare în ceea ce priveşte *conţinutul noţiunii de vinovăţie* (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 41 şi urm.).

Uneori este dificil de stabilit forma de vinovăţie cu care a acţionat o persoană, legiuitorul neputând fixa cu exactitate o limită când încetează intenţia şi începe culpa (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 286).

În materie contravențională, spre deosebire de ilicitul penal, contravenția se sancționează indiferent de forma vinovăției, excepția de nesancționare a faptelor săvârșite din culpă trebuind să fie expres prevăzută în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția respectivă. Astfel, trebuie admis faptul că, în situația în care actele normative prevăd intenția ca element constitutiv al contravenției, săvârșirea acesteia din culpă nu poate fi calificată contravenție.

În al doilea rând, o a doua trăsătură dedusă din definiția contravenției se referă la **actele normative prin care pot fi stabilite și sancționate contravenții** și implicit la autoritățile publice competente să le adopte.

În vederea stabilirii competenței autorităților publice în materie contravențională, trebuie făcută distincție între reglementarea contravențiilor și a sancțiunilor contravenționale, pe de-o parte, și constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor contravenționale, pe de altă parte. Prima activitate, cea de reglementare a domeniului contravențional, se realizează prin intermediul actelor normative, iar cea de-a doua activitate, cea de aplicare a normelor juridice adoptate în acest domeniu, se realizează prin intermediul actelor individuale (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 229).

Potrivit art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, *„Prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate"*, fiind consacrată astfel o *competență materială generală.*

Aceste acte normative au o sferă de reglementare nelimitată în materie și fără a se menționa expres reiese că aceasta este condiționată de *respectarea ierarhiei izvoarelor* dreptului contravențional (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 73).

În principiu, *Parlamentul* stabilește contravenții în legile prin care de regulă se statuează asupra regimului juridic al unor activități economico-sociale, pentru a da demersului legislativ un caracter complet și unitar. Mai puțin utilizată este calea adoptării unor legi cu caracter exclusiv contravențional. În cele mai multe cazuri, Parlamentul deleagă Guvernului atribuția emiterii actului normativ privind stabilirea și sancționarea contravențiilor într-un domeniu sau altul, printr-o hotărâre adoptată în aplicarea legii (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 287).

Guvernul dispune de asemenea de o competență generală în stabilirea și sancționarea contravențiilor, materie în care poate adopta *ordonanțe de urgență, ordonanțe* și *hotărâri*. Nu au însă dreptul de a adopta reglementări în materie contravențională, ministerele și celelalte autorități publice centrale (inclusiv serviciile publice deconcentrate sau structurile acestora din teritoriu), cu excepția celor cărora li se conferă acest drept prin legi speciale.

Potrivit art. 2 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, *„Prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau prin hotărâri ale Guvernului"*.

Prin urmare, competența acestor autorități ale administrației publice în materia contravențiilor este condiționată de două limitări: să fie vorba de domenii și pro-

bleme care intră în sfera lor de atribuţii, iar în acestea, să nu fie deja stabilite contravenţii prin acte cu forţă juridică superioară, adică prin legi, ordonanţe sau hotărâri ale Guvernului (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 288).

În general, din ansamblul prevederilor privind **actele normative prin care pot fi stabilite şi sancţionate contravenţii** rezultă că doar faptele considerate ca atare prin legi, ordonanţe şi hotărâri ale Guvernului, precum şi prin acte ale autorităţilor administraţiei publice locale reprezintă contravenţii, fiind vorba despre principiul consacrat în doctrină sub denumirea de *principiul legalităţii contravenţionalizării* (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 286; *M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 9 şi urm.; *Al. Ţiclea*, op. cit., 1998, p. 7 şi urm.).

Această trăsătură, cunoscută în doctrină şi sub denumirea de *legalitatea stabilirii şi sancţionării contravenţiilor*, se regăsea şi în doctrina postbelică raportată la actele normative specifice acelei epoci şi, corelativ, la organele lor emitente. După cum se subliniază în doctrina actuală, ea a contribuit la fundamentarea, la începutul anilor '80, a teoriei potrivit căreia şi în materia contravenţiilor, ca şi în materie penală, trebuia impus *„principiul supremaţiei legii"*, majoritatea autorilor corelând acest principiu cu ideea adoptării unui *Cod al contravenţiilor* care să cuprindă o parte generală, o parte specială şi o parte procesuală (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 390).

Necesitatea fundamentării acestui principiu se baza şi pe constatarea, potrivit căreia, practica stabilirii şi sancţionării contravenţiilor prin hotărâri ale fostelor consilii populare (organele locale ale puterii de stat din acea epocă – *n.n.*) ori decizii ale comitetelor lor executive (organele locale ale administraţiei de stat la acea vreme – *n.n.*) se realiza, nu de puţine ori, cu nerespectarea cadrului stabilit de Legea nr. 32/1968 (în vigoare atunci – *n.n.*) *conducând la paralelisme şi suprapuneri cu acte normative ce emanau de la organele centrale* (*I. Vida*, loc. cit., în Revista Română de Drept nr. 5/1978, p. 10-12).

Am subliniat această constatare legată de o epocă apusă, tocmai pentru a evidenţia pericolul că există riscul ca istoria să se repete, în sensul că autorităţile locale deliberative ar putea adopta hotărâri prin care, cu nerespectarea dispoziţiilor stabilite prin Ordonanţa Guvernului ce constituie dreptul comun în materie, în prezent, să stabilească şi să sancţioneze contravenţii, nesocotind dispoziţii conţinute în acte normative cu forţă juridică superioară. Este motivul pentru care legea de aprobare a ordonanţei a introdus un posibil remediu la un astfel de risc prevăzând *nulitatea absolută a unor astfel de hotărâri*, după cum vom arăta ulterior.

Doctrina analizează şi dimensiunile ***legalităţii*** ca trăsătură a contravenţiei de a fi prevăzută de lege, şi anume: *accesibilitatea* şi *previzibilitatea*, noţiuni conexe, ce decurg una din cealaltă. Prima presupune posibilitatea reală a celui interesat de a cunoaşte legea, iar cea de-a doua implică obligaţia statelor de a-şi construi sistemele sancţionatorii astfel încât orice persoană să poată prevedea consecinţele oricărei acţiuni sau inacţiuni ale sale, să poată anticipa dacă aceasta este permisă sau interzisă de lege şi să poată anticipa sancţiunea pe care o riscă în cazul în care acţiunea sau inacţiunea sa este ilicită (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 21).

Spre deosebire de reglementarea anterioară în materie, ordonanța a introdus dispoziții speciale privind **administrația publică a municipiului București.**

Astfel, conform art. 2 alin. (3), așa cum acesta a fost aprobat prin lege, **„Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București** *pot stabili și sancționa contravenții în mai multe domenii expres enumerate*, și anume: *salubritate; activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe, precum și a terenurilor virane; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și a altor instituții de educație și cultură; întreținerea clădirilor, împrejmuirilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere*".

În plus, potrivit art. 2 alin. (4), *„Consiliul General al Municipiului București poate stabili și alte domenii de activitate din competența consiliilor locale ale sectoarelor, în care acestea pot stabili și sancționa contravenții"*, fiind necesară, deci, o *delegare de competență* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 391, nota 1).

Chiar dacă potrivit art. 1 din O.G. nr. 2/2001, *Consiliul General al Municipiului București* dispune de o competență materială generală în materia stabilirii și sancționării contravențiilor, acest consiliu nu poate adopta acte normative cu acest obiect de reglementare în domeniile date de lege (ordonanță – *n.n.*) în competența consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București, concluzie întemeiată pe principiile legalității și specializării competenței autorităților publice și pe caracterul imperativ al normelor legale în materie de competență (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 230).

Totodată, în cazul *delegării de competență* din partea Consiliului General al Municipiului București către sectoare, autoritatea delegantă poate oricând să revină asupra transferului de putere (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 76).

Tot cu privire la cuprinsul celor două alineate mai sus-menționate, un autor a pus în discuție două aspecte. Pe de o parte, nu i se pare normal ca unele să fie contravențiile și sancțiunile aplicabile pentru Piața Obor din sectorul 2 și altele să fie contravențiile și sancțiunile aplicabile pentru Piața Crângași din sectorul 6, iar în cazul străzilor și trotuarelor, aceeași chestiune, a stabilirii și sancționării contravențiilor pentru întreținerea acestora, apare și mai inedită, ținând cont de faptul că multe străzi, inclusiv trotuarele lor, pot intersecta două sau chiar trei sectoare. Așa fiind, este greu de admis că pe o porțiune de stradă, un consiliu local al unui sector al municipiului București va stabili și sancționa contravenții, iar pe alt segment, consiliul local al unui alt sector, prin care continuă strada, urmează să stabilească alte fapte ce constituie contravenții și alte sancțiuni. Pe de altă parte, deși Consiliul General al Municipiului București este abilitat să adopte hotărâri prin care să stabilească faptele ce constituie contravenții și sancțiunile aplicabile, în alineatele (2) și (3) ale art. 2 nu este prevăzută competența Consiliului General al Municipiului București în această chestiune, astfel cum este ea reglementată pentru consiliile locale și județene [în alin. (2)] și pentru consiliile locale ale sectoarelor municipiului București [în alin. (3)], ci doar dreptul Consiliului General al municipiului București

de a stabili şi alte domenii de activitate, din competenţa consiliilor locale ale sectoarelor, în care acestea pot stabili şi sancţiona contravenţii (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 702 şi urm.).

La dispoziţiile iniţiale ale O.G. nr. 2/2001, Legea de aprobare a introdus alin. (5) având următorul cuprins: *„Hotărârile consiliilor locale sau judeţene ori, după caz ale sectoarelor municipiului Bucureşti, prin care s-au stabilit contravenţii cu nesocotirea principiilor prevăzute la alin. (2)-(4) sunt* ***nule de drept. Nulitatea se constată de instanţa de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate****"*. Este remediul la care ne-am referit mai sus, faţă de situaţia în care dispoziţii conţinute în acte ale autorităţilor locale deliberative încalcă dispoziţii conţinute în acte ale autorităţilor administraţiei publice centrale, sau mai mult, în legi ale Parlamentului, în această materie, a stabilirii şi sancţionării contravenţiilor.

În plus, este pentru prima dată când, într-o reglementare consacrată regimului juridic aplicabil contravenţiilor, este prevăzută expres *competenţa instanţei de contencios administrativ*, de a constata nulitatea unor acte normative de competenţa autorităţilor administraţiei publice locale prin care se stabilesc şi se sancţionează contravenţii cu încălcarea dispoziţiilor conţinute de reglementarea cadru în materie.

§3. Regimul aplicabil actelor normative ce reglementează contravenţii

Potrivit art. 3 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, *„actele normative prin care se stabilesc contravenţii vor cuprinde* ***descrierea faptelor*** *ce constituie contravenţii şi* ***sancţiunea*** *ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea; (...)"*.

Descrierea contravenţiei în actul normativ trebuie să cuprindă elementele proprii şi suficiente care să-i asigure autonomia legislativă (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 284).

Din punct de vedere al prevederii faptelor ilicite în acte normative există deosebiri între *infracţiune* şi *contravenţie*. Astfel, în timp ce *infracţiunea*, datorită caracterului ei deosebit de grav, este prevăzută numai de lege [*organică*, potrivit art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituţia republicată – *n.n.*], *contravenţia*, având în vedere gradul de pericol social mai redus, precum şi diversitatea domeniilor în care este reglementată, poate fi prevăzută şi în alte acte normative (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 287).

În cazul sancţiunii cu amenda, precizează expres art. 3 alin. (1) teza a II-a, *„se vor stabili limita minimă şi maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori; se pot stabili şi tarife de determinare a despăgubirilor pentru pagubele pricinuite prin săvârşirea contravenţiilor"*.

Şi această prevedere ce păstrează în linii generale fondul de idei al reglementării anterioare a permis în doctrină *dezvoltarea principiului legalităţii sancţiunii contravenţionale* (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 10 şi urm.).

Cu alte cuvinte, acest text nu face altceva decât să sublinieze importanţa legalităţii contravenţiei şi să stipuleze expres obligaţia subînţeleasă a legiuitorului de a defini contravenţiile şi de a le stabili câte o sancţiune (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 39).

Doar în ce privește posibilitatea stabilirii unor amenzi reprezentând *cote procentuale din anumite valori* (spre exemplu, din salariul minim garantat pe economie) trebuie observat că, față de Legea nr. 32/1968, este vorba de un element de noutate, util, mai ales în raport cu inflația ce a dominat economia românească vreme de peste un deceniu, după 1990. De altfel, acte normative adoptate prevăd cote procentuale din anumite valori (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 37).

Potrivit alin. (2) al art. 3 din O.G. nr. 2/2001, *răspunderea contravențională a persoanei juridice* operează dacă în actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor se stipulează expres că persoana juridică răspunde contravențional, răspunderea acesteia neexcluzând *răspunderea persoanei fizice* care a săvârșit în mod nemijlocit contravenția (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 87).

Spre deosebire de dreptul penal, în materie contravențională, răspunderea persoanelor juridice este o realitate de multă vreme, atât timp cât multe dintre contravenții, precum cele în materie fiscală sau comercială, nu pot fi comise practic vorbind, decât de persoane juridice. În mod regretabil însă, legiuitorul a preferat să nu ofere o formulare generală a condițiilor și situațiilor în care o persoană juridică răspunde contravențional, urmând ca acest lucru să fie stabilit prin fiecare act normativ în parte (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 39).

Potrivit art. 4 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001: *„Dispozițiile din actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării, iar în cazul hotărârilor consiliilor locale sau județene, punerea în aplicare se face și cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 50 alin. (2) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001".*

Ca urmare a abrogării Legii administrației publice locale nr. 215/2001 prin Codul administrativ, trimiterea din partea finală trebuie interpretată în sensul că este făcută la art. 198 alin. (2) C.adm., potrivit căruia *„aducerea la cunoștință publică a hotărârilor și a dispozițiilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect".*

Termenul de intrare în vigoare a actelor normative care prevăd norme contravenționale se calculează conform art. 12 din Legea nr. 24/2000, republicată, respectiv, „pe zile calendaristice, începând cu data publicării în Monitorul Oficial al României, și expiră la ora 24:00 a celei de-a treia zi de la publicare" (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 89).

Rostul unei asemenea dispoziții este evident, urmărindu-se posibilitatea ca toți cei interesați să ia din timp cunoștință de dispozițiile sancționatoare, pentru a nu putea invoca ulterior, necunoașterea acestora.

Pe aceeași linie de idei, extinderea termenului de 10 zile, prevăzut în reglementarea anterioară pentru intrarea în vigoare a acestor acte normative, la 30 de zile este apreciată în doctrină, deoarece, în felul acesta, autoritățile publice, precum și persoanele fizice și juridice au la dispoziție o perioadă de timp mai lungă pentru a cunoaște implicațiile noii reglementări (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 592, nota 3).

Art. 4 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 menționează expres posibilitatea ca, *în cazuri urgente, să poată fi prevăzută intrarea în vigoare a acestor acte într-un termen mai scurt*, adăugându-se însă precizarea, că *acesta nu poate fi mai mic de 10 zile.*

Aceste prevederi ale O.G. nr. 2/2001 sunt expresia receptării în dreptul intern a dispozițiilor dreptului convențional european referitoare la cerința previzibilității normei juridice și la încrederea legitimă în stabilirea reglementărilor legale care nu trebuie să-i surprindă pe cetățeni (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 231).

Se arată în doctrină că, deși binevenite, aceste dispoziții creează probleme în practică. Aceasta deoarece în legislația românească, cele mai multe reglementări contravenționale nu sunt cuprinse în acte exclusiv sancționatorii, ci ele figurează ca dispoziții subsidiare în cadrul unor reglementări având ca obiect raporturi civile, financiare, administrative etc., în cadrul cărora se stabilesc anumite răspunderi. În acest caz, aplicarea dispozițiilor generale și de principiu privind intrarea în vigoare a normelor contravenționale ridică unele probleme, atât timp cât pe lângă acestea, situate de regulă în partea finală a actului normativ, partea substanțială a dispozițiilor poate intra în vigoare la momentul publicării sau după 3 zile, după cum este lege sau alt act administrativ normativ sau la o dată ulterioară. Este motivul pentru care autorul acestei observații consideră că nu poate fi conceput în asemenea situații că întreaga reglementare formează o entitate juridică unitară, iar în lumina principiilor normative, intrarea sa în vigoare ar avea loc în întregime la aceeași dată (de la publicare ori 3 zile de la publicare sau la o dată expresă mai scurtă de 10 zile) (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 402).

Într-o poziție mai tranșantă se arată că, dispozițiile alin. (1) și (2) ale art. 4 se aplică numai actelor administrative normative, adică hotărârilor Guvernului și hotărârilor consiliilor județene, locale și de sectoare (și ale CGMB – *n.n.*) deoarece O.G. nr. 2/2001 are forța juridică a unei legi ordinare, iar dacă o altă ordonanță sau lege ar stabili un termen mai scurt decât termenul general, el s-ar aplica în mod evident (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 66).

În ce privește actele administrative normative, față de formularea expresă de la începutul alin. (1) al art. 4 care se referă la *„dispozițiile din actele normative"* și nu la actele normative în integralitatea lor, aceiași autori analizează *intrarea în vigoare secvențială a actului de reglementare contravențională*, susținând că partea fără legătură cu domeniul contravențional își produce efecte de la publicare ori, după caz, de la data stabilită prin chiar actul normativ, în vreme ce normele contravenționale intră în vigoare la 30 de zile (ori mai repede, dar cel puțin la 10 zile, în cazuri urgente) de la publicare (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 68 și urm.).

Prelegerea XXV
Sancţiunile contravenţionale

§1. Consideraţii generale. Clasificarea sancţiunilor contravenţionale

Sancţiunea reprezintă un element structural al normei juridice, rolul său fiind acela de a asigura respectarea conduitei prescrise în dispoziţia normei. Sancţiunea este „preţul" plătit de o persoană în cazul încălcării normelor juridice. Prin aplicarea sancţiunii se urmăreşte restabilirea ordinii de drept şi repararea prejudiciului cauzat prin nesocotirea unei valori sociale ocrotită de norma juridică (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 302).

Spre deosebire de sancţiunile civile, care se caracterizează printr-o mare stabilitate, sancţiunile contravenţionale sunt în continuă transformare în funcţie de specificul abaterilor care se săvârşesc, caracteristică ce face dificilă codificarea lor.

Sancţiunile contravenţionale sunt prevăzute atât în reglementarea cadru în materie, cât şi în legi speciale contravenţionale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 408).

Sintetic, dar edificator, *sancţiunile contravenţionale* sunt definite ca reprezentând o grupă a sancţiunilor juridice care se aplică persoanelor fizice şi juridice care au săvârşit contravenţii (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 594).

Sancţiunea contravenţională este o *măsură de constrângere şi reeducare*, aplicată contravenientului în scopul îndreptării acestuia şi a prevenirii săvârşirii contravenţiilor. Scopul dreptului contravenţional se realizează atât prin înscrierea faptelor în legea contravenţională, cât şi prin aplicarea de sancţiuni persoanelor care încalcă normele care sancţionează contravenţiile (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 109).

În doctrină au fost identificate *principii ale sancţiunilor contravenţionale* precum: principiul legalităţii, principiul compatibilităţii acestora cu concepţia moral-juridică a societăţii; principiul individualizării, principiul personalităţii şi principiul unicităţii aplicării sancţiunilor contravenţionale (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 109 şi urm.).

Faţă de Legea nr. 32/1968, O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor a introdus un sistem nou sancţionator, diversificat, mai suplu şi, cel puţin teoretic, mai funcţional (*I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 57).

Astfel, spre deosebire de reglementarea anterioară care prevedea trei tipuri de sancţiuni (avertismentul, amenda şi confiscarea administrativă), O.G. nr. 2/2001 are o concepţie modernă, stabilind în art. 5 alin. (1) că *sancţiunile contravenţionale sunt principale şi complementare* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 594).

Art. 5 din O.G. nr. 2/2001 constituie cadrul general al normelor privitoare la sancţiunile contravenţionale, stabilind atât clasificările şi enumerarea acestora, cât şi principiile generale de aplicare a sancţiunilor contravenţionale (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 74).

Sancţiunile contravenţionale principale sunt: *avertismentul*; *amenda contravenţională* şi *prestarea unei activităţi în folosul comunităţii*.

Reţinem în acest context că sancţiunea *închisorii contravenţionale*, prevăzută iniţial în O.G. nr. 2/2001, menţinută prin Legea de aprobare nr. 180/2002, a fost desfiinţată, ca urmare a revizuirii constituţionale din octombrie 2003.

Sancţiunile contravenţionale complementare sunt: *confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenţii*; *suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizaţiei de exercitare a unei activităţi*; *închiderea unităţii*; *blocarea contului bancar*; *suspendarea activităţii agentului economic*; *retragerea licenţei sau a avizului pentru anumite operaţiuni ori pentru activităţi de comerţ exterior, temporar sau definitiv*; *desfiinţarea lucrărilor şi aducerea terenului în starea iniţială.*

Deşi din modalitatea de redactare a textului s-ar părea că aceste enumerări au un caracter limitativ, este evident că ele nu pot epuiza lista sancţiunilor contravenţionale prevăzute în alte acte normative, deja în vigoare.

Este motivul pentru care, în alin. (4) al aceluiaşi articol, este stipulată expres posibilitatea ca *prin legi speciale să fie stabilite şi alte sancţiuni principale sau complementare*, aspect deja evidenţiat de doctrină şi menţionat anterior.

În ce priveşte sintagma utilizată, aceea de *„legi speciale"*, într-o interpretare strictă a textului ar însemna că sancţiuni principale sau complementare pot fi stabilite numai prin legi sau ordonanţe, şi nu prin alte acte normative, prin care, după cum am arătat deja în contextul analizei definiţiei contravenţiei, pot fi stabilite şi sancţionate contravenţii (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 708).

De exemplu, printre *sancţiunile contravenţionale complementare* prevăzute de O.U.G. nr. 195/2002 privind circulaţia pe drumurile publice, republicată menţionăm: aplicarea punctelor de penalizare; suspendarea exercitării dreptului de a conduce, pe timp limitat; imobilizarea vehiculului. Pe lângă sancţiuni contravenţionale complementare, poliţistul rutier poate dispune, în cazurile prevăzute de lege, şi una din *măsurile tehnico-administrative* enumerate de O.U.G. nr. 195/2002, şi anume: reţinerea permisului de conducere şi/sau a certificatului de înmatriculare ori de înregistrare sau, după caz, a dovezii înlocuitoare a acestora; retragerea permisului de conducere, a certificatului de înmatriculare sau înregistrare ori a plăcuţelor cu numărul de înmatriculare sau de înregistrare; anularea permisului de conducere sau ridicarea vehiculelor staţionate neregulamentar.

În art. 5 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001, astfel cum acesta a fost modificat prin legea de aprobare a ordonanţei, este prevăzut **principiul proporţionalităţii** *sancţiunii stabilite cu gradul de pericol social al faptei săvârşite.*

Orice sancţiune contravenţională, la fel ca şi una penală, implică restrângerea unor drepturi sau libertăţi. Stabilirea şi aplicarea unei sancţiuni contravenţionale trebuie să se realizeze astfel încât să fie proporţionale cu fapta comisă de contravenient. Acest principiu impune obligaţii în sarcina „legiuitorilor" şi a organe-lor de aplicare a sancţiunilor (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 78).

Precizarea iniţială din finalul alin. (5) al art. 5, potrivit căreia *sancţiunile complementare urmează a fi aplicate în funcţie de natura şi de gravitatea faptei şi pot fi*

cumulate a fost reformulată în Legea de aprobare prin introducerea a două noi alineate: *„Sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și gravitatea faptei. Pentru una și aceeași contravenție se poate aplica numai o sancțiune contravențională principală și una sau mai multe sancțiuni complementare"*.

Principiul *ne bis in idem* interzice aplicarea a două sancțiuni principale pentru aceeași faptă, permițând însă aplicarea unor sancțiuni complementare multiple (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 83).

Criteriul **gradului de pericol social al faptei**, reamintim în acest context, era menționat în Legea nr. 32/1968 în cuprinsul *definiției contravenției* pentru a o delimita de infracțiune și, în consecință, era analizat ca una din *trăsăturile* acesteia.

În timp însă, criteriul gradului de pericol social al faptei devenise insuficient de relevant pentru conturarea *delimitării contravenției de infracțiune*, în practică ajungându-se ca pentru unele contravenții să se aplice sancțiuni mult mai aspre decât pentru unele infracțiuni.

Sub acest aspect, în doctrină s-a susținut că formularea referitoare la gradul de pericol social al contravenției față de infracțiune *„cuprinde germenii unor situații confuze, ai unei abordări neștiințifice și ai unei practici legislative inadecvate"* (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 18; *I. Poenaru*, loc. cit., în Dreptul nr. 2/1998, p. 49).

În această concepție, cea mai gravă contravenție prezenta, teoretic, un pericol social mai redus decât cea mai ușoară infracțiune.

Practica ulterioară a legiferării și aplicării legii în domeniu a evoluat spre tratarea în același mod a gradului de pericol social concret, ajungându-se ca una și aceeași faptă socială să poată fi considerată fie *contravenție*, fie *infracțiune*, după cum se apreciază că pericolul social concret este mai redus sau mai accentuat decât cel cerut pentru a caracteriza fapta ca infracțiune.

Astfel, numeroase acte normative lasă la îndemâna agentului constatator sau al organului de urmărire penală o largă marjă de apreciere a încadrării faptei în sfera ilicitului penal sau a celui contravențional, printr-o formulare de genul: *„Constituie contravenții, dacă nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât potrivit legii penale să fie considerate infracțiuni, următoarele fapte (...)"*. Este evidentă în acest context larga putere discreționară de care dispune cel chemat să aplice o asemenea normă.

Mai mult decât atât, în doctrina dezvoltată pe marginea actualei reglementări s-a apreciat că formulări de genul de mai sus sunt lipsite de orice rațiune de a fi, neputând prezenta vreo semnificație juridică și pot fi apreciate ca rezultat al unei insuficiente înțelegeri și analize a noului regim juridic al contravențiilor, în care criteriul gradului de pericol social a fost înlăturat din definiția contravenției. Confuzia este atât de mare încât acte normative adoptate după intrarea în vigoare a O.G. nr. 2/2001 reproduc formularea de mai sus, probabil numai cu simplista motivație că ar fi mai bine să existe decât să lipsească (*I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 36).

În plus, art. 6 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravenționale, dispune expres că *„avertismentul* și *amenda contravențională se pot aplica oricărui contravenient per-*

soană fizică sau juridică", în timp ce *„prestarea unei activităţi în folosul comunităţii se poate aplica numai contravenienţilor persoane fizice"*.

S-a revenit astfel asupra textului iniţial al art. 6 din O.G. nr. 2/2001, menţinut şi prin Legea de aprobare a acesteia, nr. 180/2002, potrivit căruia avertismentul, amenda contravenţională, obligarea la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii se puteau aplica persoanelor fizice sau juridice, şi doar închisoarea contravenţională (desfiinţată cu ocazia revizuirii Constituţiei, din anul 2003 – *n.n.*) se putea aplica *numai* persoanelor fizice. În ce ne priveşte, considerăm sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii ca fiind normal să fie aplicată numai persoanelor fizice. Şi totuşi, în doctrină se susţine şi revenirea la reglementarea anterioară prin care această sancţiune putea să fie aplicată şi persoanelor juridice pentru ca statul să poată beneficia gratuit de anumite servicii pentru care altfel ar fi trebuit să plătească sau ar putea să degreveze anumite servicii publice de obligaţiile care ţin de protecţia socială. În primul caz, spre exemplu, o societate de construcţii care săvârşeşte o contravenţie ar putea fi condamnată la repararea sau construirea unor obiective de interes public. În al doilea caz, spre exemplu, o societate de transport ar putea fi obligată să transporte cu tarif redus pensionarii şi elevii (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 96).

§2. Avertismentul

Avertismentul, ca sancţiune contravenţională principală, *„constă în atenţionarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârşite, însoţită de recomandarea de a respecta dispoziţiile legale. Avertismentul se aplică în cazul în care fapta este de gravitate redusă. El poate fi aplicat chiar şi în cazul în care actul normativ de stabilire şi sancţionare a contravenţiei nu prevede această sancţiune"*.

Avertismentul este o variantă modernă a sancţiunii mustrării, sancţiune morală aplicată în dreptul roman, în dreptul canonic şi în dreptul medieval (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 151).

Pe baza dispoziţiilor din art. 7 al O.G. nr. 2/2001, care păstrează substanţa reglementării anterioare, în doctrină s-a apreciat că *avertismentul are mai degrabă un caracter moral*, intervenind în cazul în care fapta săvârşită este de mai mică importanţă, iar agentul constatator apreciază că autorul faptei contravenţionale nu o va mai repeta chiar fără aplicarea unei amenzi contravenţionale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 410; *M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 35).

Spre deosebire de textul similar al fostei reglementări, este prevăzută nu doar *forma verbală*, ci şi cea *scrisă*, pe care o poate avea avertismentul. Totuşi în capitolul referitor la *executarea sancţiunilor contravenţionale* se precizează că *avertismentul se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenţiei şi sancţiunea este aplicată de agentul constatator*, de unde concluzia că regula o constituie *forma orală* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 596).

Totodată, actualul cadru legal nu mai reia a doua condiţie pe care Legea nr. 32/1968 o stabilea pentru aplicarea avertismentului, alături de condiţia ca fapta să fie de gravitate redusă, şi anume aprecierea agentului constatator că cel care a săvârşit-o nu o va mai repeta chiar fără aplicarea amenzii.

Potrivit unor consideraţii din doctrina postbelică, problema criteriilor în baza cărora avertismentul se poate aplica este o chestiune de apreciere de la caz la caz, în funcţie de persoana contravenientului, de împrejurările în care s-a săvârşit contravenţia, de regretul manifestat de contravenient că în viitor nu va mai repeta abaterea, respectând legea (*L. Groza, Gh. Părăuşanu*, op. cit., 1973, p. 36-37).

Elementul hotărâtor îl reprezintă atitudinea pe care o adoptă contravenientul, agentul constatator fiind însă cel căruia îi revine rolul, în baza puterii discreţionare de care dispune, de a constata existenţa unei atitudini pozitive. Deoarece în practică se comit destule abuzuri sub acest aspect, în doctrină a fost apreciată poziţia instanţelor care în soluţionarea unor căi de atac au adoptat soluţia transformării sancţiunii *amenzii contravenţionale* în *avertisment* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 411, nota 1).

În doctrină s-a apreciat şi că textul legal ar fi fost mult mai util dacă ar fi oferit anumite criterii după care să se poată aprecia de către organele abilitate să aplice sancţiuni contravenţionale când o faptă poate fi considerată ca fiind de o gravitate redusă. Aceasta cu atât mai mult cu cât avertismentul este o sancţiune aplicabilă oricărei contravenţii, indiferent dacă actul normativ o prevede printre sancţiunile aplicabile (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 97).

Există însă şi acte normative care interzic expres aplicarea sancţiunii avertismentului, situaţie în care instanţa nu ar mai putea înlocui sancţiunea amenzii cu sancţiunea avertismentului. Spre exemplu, art. 26 alin. (6) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii precizează că: *„În condiţiile prezentei legi, nu se aplică sancţiunea avertisment"* (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 152).

Pe aceeaşi linie de idei, un alt autor e de părere că, în practică, deşi aplicarea *avertismentului* s-ar impune în mod logic, în cazul săvârşirii pentru prima dată a unei contravenţii, agenţii constatatori nu recurg la această formă de sancţionare, considerând-o *ineficientă* sau *insuficientă* în raport cu gravitatea faptei săvârşite. În plus, este subliniată dificultatea întocmirii unui cazier în materie contravenţională, pentru a se putea constata când o persoană săvârşeşte pentru prima dată o contravenţie. Pentru aceste considerente, anterior adoptării actualei reglementări, acelaşi autor era de părere că, în perspectiva unui nou *regim juridic aplicabil contravenţiilor*, avertismentul ar trebui reconsiderat în ce priveşte aptitudinea sa de sancţiune contravenţională, *ceea ce de fapt nu s-a întâmplat* (*s.n.*) (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 41 şi urm.).

În doctrină se apreciază ca ineficientă sancţiunea *avertismentului* atât timp cât contravenientul nu este prezent, deoarece, în astfel de circumstanţe sancţiunea ca atare îşi pierde rolul său educativ, mustrător. De altfel, se propune chiar ca această posibilitate de aplicare să fie eliminată din actul normativ, pentru că rolul de bază al

sancțiunii, mai ales în planul dreptului administrativ, este unul în primul rând, preventiv (*M.-E. Mihăilescu*, op. cit., 2013, p. 153).

Mai reținem în acest context că, prin Decizia nr. 6/2015, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, instanța supremă a decis că sancțiunea avertismentului se înscrie în cazierul fiscal.

În scopul reglementării unor instrumente care să asigure prevenirea săvârșirii de contravenții a fost adoptată Legea prevenirii nr. 270/2017. După cum sugerează și titlul, prin acest act normativ este promovat principiul prevenției în aplicarea unor sancțiuni contravenționale, stabilind obligația autorităților și instituțiilor publice cu atribuții de control să îndrume persoanele interesate în vederea unei aplicări corecte și unitare a prevederilor legale, în cazul săvârșirii anumitor categorii de contravenții identificate printr-o hotărâre de Guvern. În acest caz, agentul constatator încheie procesul-verbal de constatare a contravenției, aplică sancțiunea avertismentului, la care anexează un plan de remediere în termen de maximum 90 de zile calendaristice.

§3. Amenda contravențională

Amenda contravențională ca sancțiune contravențională principală *are caracter administrativ* potrivit art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, precizare care exclude astfel orice dubiu cu privire la natura sa juridică, fiind evident vorba despre o *sancțiune administrativă* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 412).

În doctrină s-a susținut și punctul de vedere contrar, potrivit căruia această precizare nu se justifică, punct de vedere ce pornește de la premisa că abaterea contravențională nu se confundă cu abaterea administrativă și, ca atare, nici sancțiunea contravențională (în speță, amenda contravențională) nu se identifică, sub aspectul naturii juridice, cu sancțiunea administrativă (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 305).

Primul alineat al art. 8 stabilește caracterul administrativ al amenzii, indicând astfel mai degrabă faptul că aceasta nu are caracter penal, amenda fiind în acest caz o creanță a statului asupra contravenientului și nimic mai mult, subliniază alți autori (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 101).

Amenda contravențională se diferențiază de *amenda penală* prin natura sa juridică și prin autoritatea care o aplică (administrația, în primul caz, instanța de judecată, în cel de-al doilea caz) etc. În plus, după cum doctrina a sesizat chiar înainte de revizuirea Constituției care a tranșat problema, amenda penală poate fi înlocuită cu pedeapsa privativă de libertate atunci când cel condamnat se sustrage cu rea-credință de la plată, în timp ce în cazul amenzilor administrative o asemenea posibilitate este exclusă (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 423).

Amenda este o *sancțiune pecuniară principală*, ce constă în micșorarea silită a patrimoniului celui sancționat, acesta fiind obligat să plătească suma de bani fixată drept sancțiune (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 36).

Prima dintre problemele specifice acestei sancțiuni se referă la dimensionarea ei corespunzătoare stării sociale și culturale a societății românești, perspectivă din care,

s-a susţinut în doctrină – fiind avută în vedere sancţionarea persoanei fizice – limitele generale ale amenzii contravenţionale ar trebui să fie corelate cu cele ale amenzii penale şi cu nivelul mediu pe economie al veniturilor realizate de o persoană prin mijloace licite (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 41; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 60).

Astfel, în ce priveşte cuantumul amenzilor, legislaţia a trecut printr-o adevărată odisee De la sumele iniţiale, stabilite prin Legea nr. 32/1968, în condiţiile unei economii planificate şi, implicit, a unor preţuri şi salarii fixe, ca urmare a creşterii galopante a inflaţiei, o ordonanţă de guvern adoptată în anul 1994 – deja evocată în prelegerea consacrată *evoluţiei legislative a răspunderii contravenţionale* – a majorat substanţial limitele minime şi maxime ale amenzilor contravenţionale stabilite prin acte normative adoptate în vechiul regim, al căror cuantum nu fusese modificat ulterior (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 412).

În ce priveşte actualul cadru legislativ, art. 8 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, astfel cum acesta a fost modificat prin Legea de aprobare nr. 180/2002, introduce un *minim general* şi un *plafon* pentru fiecare categorie de act normativ, dispunând că: „*Limita minimă a amenzii contravenţionale este de 25 lei (RON), iar limita maximă nu poate depăşi*: a) *100.000 lei (RON), în cazul contravenţiilor stabilite prin lege şi ordonanţă*; b) *50.000 lei (RON), în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului*; c) *5.000 lei (RON), în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor judeţene ori ale Consiliului General al Municipiului Bucureşti*; d) *2.500 lei (RON), în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, oraşelor, municipiilor şi ale sectoarelor municipiului Bucureşti*". Aceste limite pot fi depăşite doar prin acte normative cu forţă juridică cel puţin egală cu a ordonanţei Guvernului.

De altfel, doctrina a remarcat inutilitatea prevederii de la alin. (2) lit. a), dispoziţie care, având forţa juridică a unei legi ordinare, poate fi modificată printr-o altă lege sau ordonanţă a Guvernului şi cu atât mai mult printr-o lege organică, în sensul stabilirii altor limite ale amenzii ce sancţionează unele contravenţii, iar de aici concluzia inaplicabilităţii textului general (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 101).

În general, după cum doctrina administrativă precizează, sancţiunea amenzii prezintă multiple avantaje, precum: existenţa unor criterii mai precise de stabilire a răspunderii, o mai corectă proporţionalizare a sancţiunii între limita minimă şi cea maximă, conform vinovăţiei şi persoanei contravenientului ori a împrejurărilor în care s-a comis abaterea, o procedură mai lesnicioasă de punere în executare a ei (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 422).

Pe planul efectelor juridice, amenda contravenţională nu atrage decăderi sau interdicţii pentru persoanele sancţionate şi nu constituie un antecedent care să influenţeze o eventuală sancţiune viitoare (*M.-E. Mihăilescu*, op. cit., 2013, p. 158).

Recidiva ca atare nu este reglementată în materie contravenţională. Cu alte cuvinte, săvârşirea unei contravenţii nu atrage mărirea sancţiunii în cazul în care aceeaşi persoană săvârşeşte ulterior şi alte contravenţii.

Inexistența *recidivei* în materia răspunderii contravenționale poate constitui o tentație pentru unele persoane de a săvârși noi contravenții. De aici, propunerea ca pentru unele domenii, cum ar fi poluarea mediului ambiant, ocrotirea sănătății, circulația pe drumurile publice, ordinea publică etc., să fie prevăzută aplicarea unei sancțiuni care să reprezinte dublul maximului prevăzut pentru acea contravenție, în cazul săvârșirii unei noi contravenții (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 122).

Și totuși, există cazuri, în unele reglementări speciale, în care se prevede majorarea amenzii sau dublarea acesteia în cazul în care se constată o a doua încălcare a legii sau se dispune aplicarea unei măsuri mai severe (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 306; *D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 136).

O.G. nr. 2/2001 stabilește și destinația sumelor provenite din aplicarea amenzilor contravenționale.

Potrivit art. 8 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, *„Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor juridice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetul de stat, cu excepția celor aplicate, potrivit legii, de autoritățile administrației publice locale și amenzilor privind circulația pe drumurile publice, care se fac venit integral la bugetele locale ale unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale în care contravenientul își are domiciliul sau sediul, după caz".*

Potrivit art. 8 alin. (4) din aceeași reglementare, *„Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor fizice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetele locale ale unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale în care contravenientul își are domiciliul".* Din punct de vedere fiscal, amenzile contravenționale sunt *creanțe fiscale* (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 154).

Prin Legea nr. 203/2018 privind măsuri de eficientizare a achitării amenzilor contravenționale la art. 8 s-a adăugat alin. (5), potrivit căruia: *„Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor fizice fără domiciliu în România și persoanelor juridice fără sediu în România se fac venit la bugetul de stat".*

§4. Prestarea unei activități în folosul comunității

Prestarea unei activități în folosul comunității ca sancțiune contravențională principală a fost introdusă în anul 1999, pe fondul procesului de armonizare a legislației României cu legislația țărilor Uniunii Europene (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 414; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 599).

Introducerea unei asemenea sancțiuni – s-a subliniat în doctrină – lărgește paleta reacțiilor sociale la inconduitele individuale și sociale de natură contravențională, dar se pretează într-o mică măsură psihologiei și mentalităților românului mijlociu, în general, și ale contravenientului român, în special (*I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 83).

Dintr-o altă perspectivă, un practician considera că noua sancțiune prezintă în mod indiscutabil reale avantaje de ordin educativ și social, comparativ cu sancțiunea închisorii contravenționale (*M. Cornea*, loc. cit., în Juridica nr. 6/2000, p. 215).

Astfel, prin Legea nr. 82/1999 a fost reglementată pentru prima dată în România procedura de *înlocuire a sancţiunii închisorii contravenţionale cu sancţiunea obligării contravenientului la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii,* condiţionată pentru a nu se încălca principiul constituţional al interdicţiei muncii forţate, de *acordul contravenientului.*

La scurt timp, datorită imperfecţiunilor de redactare, dar şi multiplelor probleme apărute în practică, Legea nr. 82/1999 a fost abrogată şi înlocuită cu *O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancţiunilor prestării unei activităţi în folosul comunităţii şi închisorii contravenţionale* aprobată în forma iniţială prin Legea nr. 641/2002.

Prin noul act normativ s-a urmărit rezolvarea divergenţelor apărute în instanţe în aplicarea dispoziţiilor Legii nr. 82/1999 vizând procedura aplicării sancţiunii obligării contravenientului la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii şi, respectiv, a dispoziţiilor Legii nr. 61/1991, republicată, privind procedura aplicării sancţiunii închisorii contravenţionale, dispoziţii expres abrogate.

Astfel, reglementarea adoptată în 2002 a conexat cele două proceduri privind aplicarea celor două sancţiuni principale contravenţionale, alternative la sancţiunea amenzii contravenţionale, într-un singur act normativ.

În prezent, cadrul legal în materia *aplicării sancţiunii prestării unei activităţi în folosul comunităţii* îl reprezintă O.G. nr. 55/2002, modificată la rândul ei prin O.U.G. nr. 108/2003 în ce priveşte toate dispoziţiile referitoare la sancţiunea închisorii contravenţionale, desfiinţată odată cu intrarea în vigoare a legii de revizuire a Constituţiei, aspect deja subliniat.

În urma modificărilor aduse O.G. nr. 55/2002, prin O.U.G. nr. 108/2003, care i-a schimbat adecvat inclusiv titlul, ea referindu-se în prezent doar la *regimul juridic al sancţiunii prestării unei activităţi în folosul comunităţii* (şi nu la *regimul juridic al sancţiunilor prestării unei activităţi în folosul comunităţii şi închisorii contravenţionale – n.n.*) s-a stabilit chiar prin art. 1 că *„sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii poate fi prevăzută numai în legi sau în ordonanţe ale Guvernului, prin care se stabilesc şi se sancţionează anumite fapte ce constituie contravenţii".*

Totodată, actuala reglementare mai prevede expres că această sancţiune contravenţională *„se stabileşte întotdeauna alternativ cu amenda şi poate fi aplicată numai de instanţa de judecată".*

Ori de câte ori o lege sau o ordonanţă prevede că o contravenţie se sancţionează cu închisoarea contravenţională alternativ cu amenda – preciza art. III alin. (1) din O.U.G. nr. 108/2003 – referirea la sancţiunea închisorii contravenţionale se consideră făcută la sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii.

Cu precizarea că procedura aplicării acestei sancţiuni contravenţionale principale o vom dezvolta într-o prelegere ulterioară consacrată *procedurii contravenţionale,* mai reţinem în acest context propunerea din doctrină, potrivit căreia pentru eficienţa unei asemenea sancţiuni ar trebui folosit un instrument de natură penală constând în

incriminarea faptei de nerespectare a hotărârii prin care aceasta a fost aplicată. Totodată, în vederea evitării condamnării statului român de către CEDO, legislaţia în această materie trebuie reevaluată astfel încât să fie pusă în acord cu dispoziţiile Convenţiei europene pentru drepturile omului şi cu jurisprudenţa CEDO (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 160 şi urm.).

§5. Sancţiunile contravenţionale complementare

În sfârşit, în ce priveşte **sancţiunile contravenţionale complementare** stabilite de O.G. nr. 2/2001, ce reprezintă dreptul comun în materia răspunderii contravenţionale, cel puţin două aspecte trebuie subliniate în raport cu vechea reglementare (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 418 şi urm.).

În primul rând, sfera acestora a fost mult extinsă faţă de dispoziţiile Legii nr. 32/1968 care se rezuma doar la **confiscare**, privită ca sancţiune contravenţională specială, lista lor neputând fi epuizată, după cum deja am menţionat.

În al doilea rând, dispoziţia referitoare la *confiscare* a fost pusă în consonanţă cu prevederea art. 41 alin. (8) din Constituţie [devenit art. 44 alin. (9) după revizuire], fiind vorba despre **bunuri destinate, folosite sau rezultate din contravenţii**, doctrina pronunţându-se în acest sens încă înainte de adoptarea actualei reglementări (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 43).

Totodată, dacă vechea reglementare lăsa loc la mai multe calificări în privinţa sancţiunii **confiscării** (sancţiune contravenţională complementară, sancţiune administrativ-disciplinară, măsură de siguranţă), noua reglementare o enumeră expres printre *sancţiunile contravenţionale complementare* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 418).

Dispunerea acestei măsuri este condiţionată de săvârşirea unei contravenţii, având ca scop înlăturarea stării de pericol care ar rezulta din păstrarea lucrurilor supuse confiscării de către posesorul lor sau lipsirea contravenientului de lucrurile dobândite ilicit prin săvârşirea abaterii (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 424).

Confiscarea are caracter obligatoriu, nu facultativ, atunci când actul normativ o prevede în mod expres. Astfel, agentul constatator, aplicând sancţiunea principală, este obligat să dispună şi confiscarea, făcând menţiunile de rigoare în procesul-verbal pe care îl încheie (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 309).

Faţă de rigoarea *principiului personalităţii sancţiunilor contravenţionale*, în raport de prevederile art. 44 din Constituţie şi luând în considerare dispoziţiile Protocolului nr. 1 la Convenţia europeană a drepturilor omului, se apreciază că normele care reglementează sancţiunea *confiscării* trebuie interpretate restrictiv, astfel încât această sancţiune să nu fie dispusă vreodată împotriva unor persoane care n-au săvârşit contravenţii (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 119).

În doctrină se regăseşte şi propunerea *de lege ferenda* ca în viitoarea reglementare să se prevadă ca, în situaţia în care o persoană a săvârşit o contravenţie folosind bunuri materiale care nu-i aparţin, dar se dovedeşte că i-au fost încredinţate de cel

căruia îi aparţin pentru săvârşirea contravenţiei, bunurile respective să fie supuse *confiscării*, fiind vorba de o măsură menită să asigure o mai eficientă ocrotire a valorilor sociale (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 139).

Totodată, se mai apreciază că reglementarea actuală în materia confiscării suferă din cauza lipsei unor menţiuni referitoare la condiţiile în care se poate dispune, sugerându-se *de lege ferenda*, o detaliere a normelor ce ar putea fi similare cu cele din dreptul penal, legea penală putând fi o sursă de inspiraţie pentru legiuitor (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 117 şi urm.).

Prin însăşi natura şi denumirea lor, *sancţiunile contravenţionale complementare* nu se pot aplica decât împreună cu o sancţiune contravenţională principală (dispoziţie deja evocată, existentă în textul ordonanţei – *n.n.*) şi numai dacă actul normativ prin care este stabilită contravenţia prevede acest lucru, precizând şi care este sancţiunea contravenţională complementară ce se poate aplica (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 308).

Cu alte cuvinte, pentru a se dispune o sancţiune contravenţională complementară trebuie ca textul de sancţionare a contravenţiei să o prevadă în mod special, nefiind suficientă precizarea generală din cuprinsul art. 5 din O.G. nr. 2/2001 (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 86).

Enumerarea *sancţiunilor contravenţionale complementare* în actuala reglementare a fost calificată în doctrină ca o premieră pentru dreptul românesc. Din analiza lor, rezultă că majoritatea sunt aplicabile în cazul în care contravenientul este o persoană juridică (*I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 84).

Spre exemplu, sancţiunea *suspendării sau anulării, după caz, a avizului, acordului sau a autorizaţiei de exercitare a unei activităţi* poate fi dispusă numai în cazul în care pentru derularea unei activităţi sunt necesare avize, acorduri sau autorizaţii. *Închiderea unităţii* constă în interzicerea desfăşurării activităţii în unul sau mai multe puncte de lucru ale contravenientului, putând fi dispusă doar în cazurile prevăzute de lege. *Sancţiunea suspendării activităţii agentului economic* constă în interdicţia desfăşurării unei activităţi economice temporar în cazul săvârşirii anumitor contravenţii (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 123 şi urm.).

Sancţiunile complementare nu trebuie confundate cu anumite măsuri conservatorii prevăzute de legislaţia specială, cum ar fi, spre exemplu, măsura opririi executării construcţiilor neautorizate, până la soluţionarea cererii de desfiinţare a acestora (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 87).

În ce priveşte executarea acestora, ordonanţa face trimitere la „dispoziţiile legale", fiind de reţinut că s-a impus principiul – prin legea de aprobare a ordonanţei – după care „sancţiunile complementare se aplică în funcţie de natura şi gravitatea faptei" (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 418).

Prelegerea XXVI
Subiectele răspunderii contravenţionale şi cauzele care o înlătură

§1. Subiectele răspunderii contravenţionale

În *teoria răspunderii juridice* distingem **subiectul activ**, adică *autoritatea publică ce trage la răspundere*, aplicând sancţiunea juridică, şi **subiectul pasiv**, adică *subiectul de drept căruia i se aplică sancţiunea juridică* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 395; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 289).

În ce priveşte *fapta ilicită*, situaţia este inversă, *subiectul activ* fiind autorul acesteia, iar *subiectul pasiv* fiind reprezentat de cel asupra căruia se răsfrânge urmarea materială sau starea de pericol creată prin fapta ilicită.

Pe cale de consecinţă, *în cazul contravenţiei, subiectul activ este contravenientul*, autorul faptei ilicite, iar *subiectul pasiv* poate fi *o persoană fizică, o structură organizatorică, un funcţionar public, o autoritate publică* etc., în funcţie de obiectul special şi nemijlocit al unei contravenţii sau alteia.

În cazul **răspunderii contravenţionale**, *contravenientul va deveni subiect pasiv*, iar *subiectul activ va fi reprezentat de o autoritate publică centrală sau locală sau chiar de o structură nestatală (persoană juridică de drept privat) autorizată de o autoritate publică să presteze un serviciu public.*

Potrivit regimului juridic actual aplicabil contravenţiilor, *subiecte ale răspunderii contravenţionale* pot fi **persoanele fizice** şi **persoanele juridice**.

În ce priveşte **persoana fizică, subiect al răspunderii contravenţionale**, faţă de dispoziţiile legale în vigoare, în doctrină s-a susţinut constant aplicarea *principiului generalităţii*, contravenţia fiind de esenţa fiinţei umane.

Cu alte cuvinte, după cum apreciază un autor, în genere numai fapta omului este susceptibilă de a fi sursa unui raport juridic de *drept contravenţional*, de unde concluzia că răspunderea contravenţională este tipică pentru persoana fizică (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 290).

În cadrul raportului juridic generat de săvârşirea unei contravenţii, răspunzătoare nu poate fi decât o persoană fizică, în calitatea sa de persoană particulară, de simplu cetăţean – susţine un alt autor – exprimând o poziţie mai radicală, în acelaşi sens. Pornind de la această premisă, se afirmă în continuare că săvârşirea faptei antisociale de către o persoană fizică, în altă calitate, cum ar fi cea de funcţionar sau de salariat, *ar trebui să atragă incidenţa altor forme ale răspunderii juridice* (disciplinară, penală, materială etc., după caz) potrivit principiului care trebuie impus în opera de legiferare şi care cere ca în cazul încălcării unei dispoziţii legale să se aplice normele şi sancţiunile specifice ramurii de drept ale cărei dispoziţii au fost înfrânte (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 13 şi urm.; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 22 şi urm.).

Faţă de prevederile O.G.nr. 2/2001, *răspunderea contravenţională revine oricărei persoane fizice care a săvârşit o contravenţie pe teritoriul ţării noastre, indiferent dacă este cetăţean român, cetăţean român cu domiciliul în străinătate, cetăţean străin sau apatrid.*

Temeiul acestei reguli, acelaşi ca şi în baza vechii reglementări, se regăseşte în natura şi importanţa valorilor şi relaţiilor sociale ocrotite prin *legea contravenţională*, situarea acestora imediat după cele apărate prin legea penală (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 396).

Aceste considerente – se sublinia în doctrina postbelică – fac să nu mai aibă relevanţă dacă contravenientul are domiciliul în ţara noastră sau în străinătate, în raza teritorială pentru care este competent organul local să stabilească contravenţii, respectiv agentul constatator să încheie procesul-verbal, ori în altă parte (*R. Gherghinescu*, loc. cit., în Revista Română de Drept nr. 8/1973, p. 71).

Într-un amplu comentariu al reglementării cadru în materia contravenţiilor, autorul face distincţie între *condiţiile generale* şi *condiţiile speciale* pe care **persoana fizică** trebuie să le îndeplinească pentru a fi subiect activ al contravenţiei. În ce priveşte prima categorie, sunt analizate *capacitatea juridică*, *responsabilitatea* şi *libertatea de voinţă şi de acţiune* ce aparţin contravenientului, iar în legătură cu a doua categorie, este pusă în discuţie calitatea de *subiect calificat* a contravenientului (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 26 şi urm.).

De la principiul *generalităţii răspunderii contravenţionale* este exceptat *minorul care nu a împlinit 14 ani*, potrivit art. 11 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

Unele acte normative derogă de la această prevedere, ridicând limita minimă de vârstă la 16 ani (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 290).

Dimpotrivă, în doctrină au existat propuneri argumentate în favoarea reducerii limitei de vârstă a răspunderii contravenţionale la 12 ani, aducându-se argumente legate de evoluţia vieţii sociale, precum şi de cazuistica penală şi cea contravenţională, care demonstrează că, în prezent, întregul complex de probleme educativ-informative, de înţelegere a normelor moral-juridice privind comportamentul individual prezintă alte coordonate (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 29 şi urm.).

Şi totuşi, în analiza reglementării adoptate în 2001, faţă de aceeaşi problemă, acelaşi autor nu mai manifestă obiecţiuni majore împotriva opţiunii de a se menţine limita de vârstă de 14 ani pentru minorul care răspunde contravenţional, apreciind că, „în măsura în care decizia se sprijină pe o analiză complexă a universului psihologic adolescentin şi chiar pe o componentă umanistă a dreptului, poate fi o soluţie corespunzătoare faptul de a acorda acestui subiect activ al contravenţiei încă o şansă" *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 48).

În plus, ca şi în reglementarea anterioară, este menţinută soluţia răspunderii limitate a minorilor *care au împlinit 14 ani* (până la împlinirea vârstei de 18 ani – *n.n.*) fiind prevăzut un regim juridic special constând în faptul că *minimul şi maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârşită sunt reduse la jumătate.*

La întrebarea firească referitoare la gradul de aplicabilitate a celorlalte sancţiuni principale prevăzute de ordonanţă, în această situaţie, se face precizarea că *„minorul care nu a împlinit vârsta de 16 ani nu poate fi sancţionat cu obligarea la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii"*.

De la principiul generalităţii răspunderii contravenţionale mai fac excepţie, conform art. 44 din ordonanţă, şi *militarii în termen*, în cazul cărora, procesul-verbal de constatare a contravenţiei se trimite comandantului unităţii din care face parte contravenientul, pentru a i se aplica *măsuri disciplinare*, dacă se constată că acesta este *întemeiat*. În doctrină se consideră o lacună de reglementare faptul că în ordonanţă nu se specifică cine constată că procesul-verbal de constatare a contravenţiei săvârşite de un militar este sau nu întemeiat, deşi acest lucru s-ar impune din conţinutul dispoziţiei. În opinia acestui autor, o soluţie logică ar fi aceea ca în toate aceste cazuri, organul din care face parte agentul constatator să aprecieze acest aspect (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 742).

„Dacă prin contravenţia săvârşită de un militar în termen s-a produs o pagubă sau dacă sunt bunuri supuse confiscării", se mai prevede în ordonanţă, preluându-se de fapt dispoziţia din vechea reglementare, *„organul competent potrivit legii va stabili despăgubirea pe bază de tarif şi va dispune asupra confiscării. Câte o copie de pe procesul-verbal se comunică contravenientului, părţii vătămate şi celui căruia îi aparţin bunurile confiscate"*. Desigur, deşi prezente în continuare, în reglementarea cadru privind *răspunderea administrativ-contravenţională*, aceste dispoziţii trebuie aplicate în raport cu actualele reglementări în domeniul forţelor armate care nu mai obligă la efectuarea stagiului militar.

Astfel, în raport cu dispoziţiile art. 2 alin. (1) din Legea nr. 395/2005 care prevăd că începând cu data de 1 ianuarie 2007 executarea serviciului obligatoriu, în calitate de militar în termen şi militar cu termen redus, se suspendă, art. 44 din O.G. nr. 2/2001 este privit ca un text căzut în desuetudine (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 277).

Potrivit art. 46 din O.G. nr. 2/2001, *„Ministerul Apărării Naţionale, Ministerul Afacerilor Interne, precum şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice care au structuri militare vor stabili prin regulamentele interne organele competente să constate şi să aplice sancţiunile în cazul contravenţiilor săvârşite de cadrele militare şi de angajaţii civili în legătură cu serviciul"*.

În ce priveşte **persoana juridică, subiect al răspunderii contravenţionale**, actuala reglementare aduce o modificare de substanţă, *transformând sancţionarea persoanei juridice din excepţie în regulă*, aspect criticat de unii specialişti.

Astfel, pornind de la calificarea *răspunderii pentru contravenţii* ca fiind o răspundere *individuală* şi *personală*, în principiu – s-a afirmat în doctrină – persoana care este subiect activ al contravenţiei urmează să răspundă în nume propriu.

Numai în mod excepţional, când răspunderea în nume propriu nu poate fi angajată, ar putea fi evocată problema răspunderii altei persoane fizice sau juridice (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 12 şi urm.; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 21 şi urm.).

Prin urmare, spre deosebire de Legea nr. 32/1968 care admitea *sancţionarea persoanei juridice* cu titlu de *excepţie*, **numai dacă era prevăzută prin legi sau decrete** (acte juridice având forţa legii, adoptate de Consiliul de Stat, organ al puterii de stat cu activitate permanentă existent în vechiul regim – *n.n.*), urmând ca amenzile aplicate acestora să fie apoi imputate *persoanelor fizice*, actuala reglementare stabileşte o egalitate de tratament cu *sancţionarea persoanei fizice* şi în ce priveşte *sancţionarea persoanei juridice*.

Astfel, potrivit art. 3 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, *„persoana juridică răspunde contravenţional în cazurile şi în condiţiile prevăzute de actele normative prin care se stabilesc şi se sancţionează contravenţii"*.

Acest lucru este considerat de unii autori un artificiu, deoarece este recunoscut faptul că persoana juridică nu poate săvârşi acţiuni, ele aparţinând de fapt personalului angajat care o compune, iar atunci când aceste fapte se transformă în fapte ilicite (contravenţii), angajaţii ar trebui consideraţi autorii acestor fapte (*M.-E. Mihăilescu*, op. cit., 2013, p. 106).

Acest text a mai fost criticat în doctrină, apreciindu-se că se are astfel în vedere şi posibilitatea unor reglementări aplicabile *numai* persoanelor juridice (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 292).

În timp, raţiunea textului vechii reglementări, de natură exclusiv procedurală, a fost supralicitată, adoptându-se acte normative care au făcut din persoana juridică un subiect activ al contravenţiei, deşi legea cadru în materie se referea în acest sens numai la persoana fizică, doar acesteia putându-i-se atribui o *vinovăţie* în săvârşirea faptei (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 35; *I. Poenaru*, loc. cit., în Dreptul nr. 2/1998, p. 49).

Legat de actualele dispoziţii, s-ar părea că dreptul comun s-a adaptat tendinţei apărute în legislaţia postdecembristă de a stabili şi sancţiona contravenţii în mod uzual şi pentru persoana juridică şi nu doar ca o derogare de la principiul sancţionării persoanei fizice, tendinţa fiind de a se şterge orice deosebire de regim juridic între sancţionarea contravenţională a persoanei fizice şi sancţionarea contravenţională a persoanei juridice (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 20).

De altfel, şi în O.G. nr. 55/1994 aprobată prin Legea nr. 129/1994, ordonanţă care majorase limitele minime şi maxime ale amenzilor contravenţionale stabilite prin acte normative aflate în vigoare la 1 iunie 1994 de 50 de ori, *prevederea referitoare la limita maximă de 10 milioane de lei pentru persoanele fizice şi 20 de milioane de lei pentru persoanele juridice*, reprezenta o dovadă a admiterii concepţiei privind sancţionarea în mod curent şi a persoanei juridice.

Totodată, faţă de reglementarea anterioară, care permitea sancţionarea persoanei juridice doar prin legi sau decrete, de unde concluzia că orice hotărâre a guvernului şi, cu atât mai mult, a unei autorităţi a administraţiei publice locale ce ar fi prevăzut contravenţii pentru persoanele juridice ar fi fost lovită de nulitate, reglementarea actuală nu mai face nicio distincţie sub acest aspect, între tipurile de acte normative.

De aici concluzia conform căreia *pot fi stabilite şi sancţionate contravenţii pentru persoanele juridice* ca şi pentru persoanele fizice prin *legi* sau *ordonanţe*, dar şi prin *hotărâri ale Guvernului, hotărâri ale autorităţilor administraţiei publice locale sau judeţene* sau *ale sectoarelor municipiului Bucureşti* în domeniile expres enumerate de ordonanţă.

Poziţia adoptată de actuala reglementare în această problemă nu este lipsită de critici. În premieră în dreptul românesc, s-a apreciat în doctrină, a fost instituită *răspunderea contravenţională a persoanei juridice, în nume propriu şi în mod direct* (*I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 55 şi urm.).

În cazul răspunderii juridice, este de părere acelaşi autor, chiar dacă persoana fizică vinovată ar fi identificată, sancţionarea contravenţională a acesteia va trebui să fie de competenţa unor organe sau agenţi constatatori *din afara* sistemului administrativ implicat şi numai conform unor norme care se înscriu obligatoriu în principiile, dispoziţiile şi soluţiile impuse de regimul juridic al contravenţiilor (*I. Poenaru* în I. *I. Poenaru,* II. *I. Santai*, loc. cit., în Dreptul nr. 12/2001, p. 4).

În absenţa oricărei precizări privind posibilitatea recuperării sumei plătite cu titlu de *amendă contravenţională*, pe cale de consecinţă trebuie concluzionat că posibila relaţie subsecventă între persoana juridică sancţionată şi persoana fizică eventual „vinovată" rămâne *exterioară* raportului juridic de drept contravenţional.

§2. Cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei

În ce priveşte *cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei* şi, respectiv, *cauzele care înlătură răspunderea contravenţională*, după cum se arată în doctrină, acestea se datorează unor situaţii obiective ce ţin fie de aspectele materiale ale faptei ilicite, fie de cele subiective (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 398 şi urm.).

Astfel, potrivit art. 11 din ordonanţă, „caracterul contravenţional al faptei este înlăturat în cazul **legitimei apărări, stării de necesitate, constrângerii fizice** sau **morale, cazului fortuit, iresponsabilităţii, beţiei involuntare complete, erorii de fapt,** precum şi **infirmităţii**, *dacă are legătură cu fapta săvârşită*".

Faptele comise în oricare din condiţiile menţionate nu vor constitui contravenţii deoarece le lipseşte un element esenţial, şi anume *vinovăţia* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 604).

La aceste cauze se adaugă şi **minoritatea**, deja menţionată, ce se bazează pe premisa că minorii sub 14 ani nu au capacitatea de a înţelege şi aprecia gravitatea faptelor săvârşite, această capacitate dobândindu-se treptat, ulterior (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 302).

În plus, O.G. nr. 2/2001 prevede expres *obligativitatea constatării cauzelor care înlătură caracterul contravenţional al faptei doar de către instanţa de judecată.*

Este vorba de o normă legală criticată în doctrină, deoarece, pe de o parte, „este de principiu că orice organ de stabilire sau de sancţionare juridică (inclusiv contravenţională) poate constata şi este obligat să o facă, în cadrul atribuţiilor sale legale,

că nu poate sancționa o persoană pentru fapte față de care operează cauze ce exclud caracterul ilicit al faptei sau răspunderea juridică. Pe de altă parte, nu toate contravențiile sau sancțiunile corelative ajung în fața instanței de judecată, ci sancțiunile aplicabile acestora ori alte măsuri dispuse în consecință rămân definitive în fața autorității executive care le-a dispus, autoritate care are din oficiu obligația imperativă să constate existența cauzelor exoneratoare de răspundere juridică (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 413 și urm; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 294).

În doctrină se susține chiar necesitatea abrogării acestei dispoziții apreciindu-se că, atât timp cât organul constatator al contravenției are capacitatea intelectuală și juridică să verifice dacă sunt reunite toate elementele contravenției, nu este clar de ce acesta a fost considerat incapabil să verifice și existența unei cauze justificative sau a unei cauze care exclude vinovăția. Mai mult decât atât, aplicarea acestei dispoziții conduce la situații inacceptabile din punct de vedere al echității care trebuie să domine instituirea normelor juridice, fiind cel puțin stupid ca acelei persoane să i se întocmească proces-verbal de contravenție, care este titlu executoriu, și să fie obligată să-l conteste în instanță, singura în măsură să decidă cu privire la existența unei cauze exoneratoare de răspundere, suportând, fără a avea vreo culpă, cheltuielile materiale și de timp pe care le presupune orice procedură judiciară (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 142).

Pentru definirea acestor cauze, în absența unor dispoziții speciale în dreptul comun al contravenției, s-a recurs în mod obișnuit la definițiile din Codul penal, fiind vorba despre aceleași cauze care înlătură și răspunderea penală (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 399; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 293; *M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 22-30).

Noul Cod penal, Legea nr. 286/2009, stabilește în Titlul al II-lea (*Infracțiunea*) la Capitolul II (*Cauzele justificative*) că, în cazul **cauzelor justificative**: *„nu constituie infracțiune fapta prevăzută de legea penală"*, iar efectul acestora *„se extinde și asupra participanților"*.

Potrivit art. 19 C.pen.: „(2) Este în **legitimă apărare**, *persoana care săvârșește fapta pentru a înlătura un atac material, direct, imediat și injust, care pune în pericol persoana sa, a altuia, drepturile acestora sau un interes general, dacă apărarea este proporțională cu gravitatea atacului.* (3) *Se prezumă a fi în legitimă apărare, acela care comite fapta pentru a respinge pătrunderea unei persoane într-o locuință, încăpere, dependință sau loc împrejmuit ținând de aceasta, fără drept, prin violență, viclenie, efracție sau alte asemenea modalități nelegale ori în timpul nopții*".

Legitima apărare este o ripostă împotriva unui atac ce pune în pericol grav persoana, drepturile acesteia ori interesul general, ripostă determinată de necesitatea apărării valorilor periclitate (*M.-E. Mihăilescu*, op. cit., 2013, p. 115).

În raport cu art. 26 alin. (1) C.pen. având ca titlu marginal, **Excesul neimputabil**: *„Nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârșită de persoana aflată în*

stare de **legitimă apărare**, *care a depăşit, din cauza tulburării sau temerii, limitele unei apărări proporţionale cu gravitatea atacului*".

Potrivit art. 20 alin. (2) C.pen., se consideră *„în* ***stare de necesitate*** *persoana care săvârşeşte fapta pentru a salva de la un pericol imediat şi care nu putea fi înlăturat altfel, viaţa, integritatea corporală sau sănătatea sa, ori a altei persoane sau un bun important al său ori al altei persoane sau un interes general, dacă urmările faptei nu sunt vădit mai grave decât cele care s-ar fi putut produce în cazul în care pericolul era înlăturat".*

Ipotezele în care *starea de necesitate* poate interveni sunt extrem de numeroase, în special în materia contravenţiilor prevăzute şi sancţionate de legislaţia rutieră (*M.-E. Mihăilescu*, op. cit., 2013, p. 117).

Spre exemplu, poate fi exonerat de răspundere şoferul unui autobuz care efectuând transport în comun a staţionat în locuri în care staţionarea este interzisă, din cauză că locul destinat staţiei de autobuz fusese ocupat de alte automobile parcate acolo (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 127).

În raport cu art. 26 C.pen. având ca titlu marginal, **Excesul neimputabil**: „(2) *Nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana aflată în* **stare de necesitate**, *care nu şi-a dat seama, în momentul comiterii faptei, că pricinuieşte urmări vădit mai grave decât cele care s-ar fi putut produce dacă pericolul era înlăturat*".

Potrivit art. 24 C.pen., *„Nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită din cauza unei* **constrângeri fizice**, *căreia făptuitorul nu i-a putut rezista*", iar potrivit art. 25, *„Nu este imputabilă faptă prevăzută de legea penală săvârşită din cauza unei* **constrângeri morale**, *exercitată prin ameninţare cu un pericol grav, pentru persoana făptuitorului ori a altuia şi care nu putea fi înlăturat în alt mod*".

În accepţiunea juridică obişnuită, *constrângerea* este o împrejurare exterioară, excepţională, imprevizibilă şi de neînlăturat, ce determină comiterea unei fapte antisociale (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 240).

Forţa majoră înlătură vinovăţia în comiterea faptei în cazul *constrângerii fizice* pentru că, într-o astfel de împrejurare, persoana în cauză pierde controlul acţiunilor sale, devenind un simplu instrument, aflat la dispoziţia forţei exterioare, indiferent de ce natură este aceasta, umană, animală sau un fenomen natural. Spre exemplu, dacă o maşină oprită la culoarea roşie a semaforului este izbită din spate de o altă maşină şi intră, din forţa inerţiei, în intersecţie, şoferul care o conduce va fi exonerat de răspunderea contravenţională, întrucât acţiunea de a trece pe culoarea roşie a fost comisă fără vinovăţie (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 128).

În cazul *constrângerii morale* este necesar ca ameninţarea să fie *serioasă* şi *actuală*, să fie *irezistibilă*, în sensul în care persoana ameninţată să nu fi avut la dispoziţie nicio altă modalitate rezonabilă de înlăturare a ameninţării decât comiterea actului incriminat (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 129).

Potrivit art. 31 C.pen., având ca titlu marginal, **Cazul fortuit**: *„Nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală al cărei rezultat e consecința unei împrejurări ce nu putea fi prevăzută".*

Cazul fortuit presupune că nimeni nu ar fi putut să prevadă rezultatul produs. Există spre exemplu, caz fortuit atunci când din cauza exploziei unui cauciuc, o mașină intră pe contrasens, depășind linia continuă care desparte sensurile de mers, cu condiția ca șoferul să fi respectat normele privind utilizarea cauciucului (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 130).

Potrivit art. 28 C.pen., având ca titlu marginal, **Iresponsabilitatea**: *„Nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârșită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu putea să-și dea seama de acțiunile sau inacțiunile sale ori nu putea să le controleze, fie din cauza unei boli psihice, fie din alte cauze".*

Observăm că în actuala legislație penală *constrângerea fizică* sau *morală*, *cazul fortuit*, *iresponsabilitatea*, dar și *minoritatea făptuitorului*, *intoxicația* și *eroarea* sunt **cauze de neimputabilitate**, al căror efect nu se extinde asupra participanților, cu excepția *cazului fortuit*, conform art. 23 alin. (2) C.pen.

Infirmitatea este o cauză necunoscută în legislația penală, deci ea nu exonerează de răspundere o persoană infirmă care comite o infracțiune. În materie contravențională însă, infirmitatea poate constitui cauză de înlăturare a răspunderii contravenționale pentru o faptă ilicită săvârșită în legătură cu respectiva infirmitate (*Al. Țiclea*, op. cit., 1998, p. 32 și urm.; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 300).

Astfel, existența **infirmității** trebuie să fie de natură a-l împiedica pe făptuitor fie să respecte conduita prescrisă de norma legală, fie să realizeze faptul că încalcă această normă. **Infirmitatea** poate fi *temporară* sau *permanentă*, *psihică* sau *fizică*, condiția esențială fiind ca aceasta să existe în momentul săvârșirii faptei și să aibă un rol determinant în comiterea acesteia (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 523).

Potrivit art. 30 C.pen., având ca titlu marginal **Eroarea**: „(1) *Nu constituie infracțiune fapta prevăzută de legea penală săvârșită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu cunoștea existența unei stări, situații ori împrejurări de care depinde caracterul penal al faptei.* (2) *Dispozițiile alin. (1) se aplică și faptelor săvârșite din culpă pe care legea penală le pedepsește, numai dacă necunoașterea stării, situației ori împrejurării respective nu este ea însăși rezultatul culpei.* (3) *Nu constituie circumstanță agravantă sau element circumstanțial agravant starea, situația ori împrejurarea pe care infractorul nu a cunoscut-o în momentul săvârșirii infracțiunii.* (4) *Prevederile alin. (1)-(3) se aplică în mod corespunzător și în cazul necunoașterii unei dispoziții legale extrapenale.* (5) *Nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârșită ca urmare a necunoașterii sau cunoașterii greșite a caracterului ilicit al acesteia din cauza unei împrejurări care nu putea fi în niciun fel evitată*".

Spre exemplu, dacă o persoană depășește viteza maximă admisă, în condițiile în care indicatorul rutier care semnala o limitare a acesteia nu era vizibil de pe șosea,

poate să invoce *eroarea de fapt* pentru a fi exonerată de răspundere contravenţională (*O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ*, op. cit., 2019, p. 133).

Deşi Codul penal oferă explicaţii cu privire la *cauzele exoneratoare de răspundere contravenţională*, în mod paradoxal, Legea nr. 32/1968, dar şi O.G. nr. 2/2001 stabileau că dispoziţiile lor se întregeau cu ale Codului de procedură civilă, aplicat în mod corespunzător (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 23; *I. Poenaru*, loc. cit., în Dreptul nr. 2/1998, p. 51; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 37).

Acest neajuns al reglementării a fost rezolvat între timp, astfel că, potrivit art. 47 din O.G. nr. 2/2001, dispoziţiile acesteia se completează cu cele ale *Codului penal* şi ale *Codului de procedură civilă*, fiind vorba evident de noile Coduri în materie.

Din analiza enumerării conţinute în art. 11 din ordonanţă, faţă de dispoziţia similară din vechea reglementare, observăm că a fost adăugată printre *cauzele de înlăturare a răspunderii contravenţionale* şi **beţia involuntară completă**, propuneri în acest sens fiind formulate în doctrină de multă vreme.

De altfel, este singura cauză exoneratoare de răspundere care se regăsea în Codul penal, dar lipsea dintre cauzele enumerate de Legea nr. 32/1968, fiind vorba evident de o scăpare a legiuitorului contravenţional (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 399).

Dintre toate formele de beţie este considerată cauză de înlăturare a răspunderii contravenţionale numai starea de *beţie involuntară completă*, deoarece ea este consecinţa unor împrejurări străine de voinţa făptuitorului.

Beţia este acea cauză care exclude vinovăţia datorită împrejurării că făptuitorul se afla în momentul săvârşirii faptei prevăzute de legea contravenţională în stare de *beţie involuntară totală* produsă de alcool sau alte substanţe. Pentru a fi cauză de înlăturare a caracterului contravenţional al faptei, ea trebuie *să fie accidentală, să fie completă*, adică energia psihică a persoanei să fie paralizată în totalitate, *să existe în momentul comiterii contravenţiei* (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 252 şi urm.).

În acord cu viziunea specialiştilor, art. 29 C.pen., intitulat **Intoxicaţia** prevede că: *„Nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu putea să-şi dea seama de acţiunile sau inacţiunile sale ori nu putea să le controleze, din cauza intoxicării involuntare cu alcool sau cu alte substanţe psihoactive".*

În doctrina postbelică, un autor a susţinut că în materie contravenţională operează şi o cauză specială, de *exonerare de drept* a contravenientului, şi anume atunci când fapta acestuia este facilitată de o culpă a organelor administraţiei de stat (*I. Iovănaş*, loc. cit., în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, 1974, p. 125).

În absenţa unui text de lege care să consacre expres această cauză de exonerare de răspundere contravenţională, ea nu poate fi luată în considerare, deşi este vorba fără discuţie de o situaţie care poate să apară şi în prezent, în activitatea autorităţilor administraţiei publice. Din păcate, ea nu a fost avută în vedere nici de actuala reglementare în materie (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 399, nota 4).

Potrivit art. 12 alin. (1) din ordonanţă, *„Dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenţie, ea nu se mai sancţionează, chiar dacă a fost săvârşită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ"*.

Problematica *retroactivităţii legii mai favorabile în materie contravenţională* a suscitat controverse între practica judiciară şi doctrina juridică. Astfel, pornind de la principiul constituţional al neretroactivităţii legii, precum şi de la stricta interpretare a excepţiei derogatorii a legii penale mai favorabile [art. 15 alin. (2) din Constituţie, în varianta iniţială] şi sub imperiul Legii nr. 32/1968, în practica judecătorească s-a statuat că nu mai sunt posibile legi care să prevadă că au caracter retroactiv (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 405).

Totuşi, o interpretare logică conducea la raţionamentul potrivit căruia, dacă în materie penală – unde abaterea are cel mai ridicat grad de pericol social şi, implicit, în funcţie de această gravitate şi severitatea sancţiunii este mai mare – este posibilă retroactivitatea, în cazul altor fapte, mai reduse ca periculozitate, inclusiv contravenţiile, cu atât mai mult trebuie să admitem caracterul retroactiv al legii noi mai favorabile, ca de altfel al oricărei legi din această categorie, indiferent de ramura de drept aparţinătoare (*V. Pătulea*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/1999, p. 139; *A. Suciu*, loc. cit., în Dreptul nr. 2/2001, p. 137).

În plus, anterior revizuirii Constituţiei, în octombrie 2003, această dispoziţie a constituit obiect de sesizare al Curţii Constituţionale, pe motiv că încalcă principiul neretroactivităţii legii, consacrat în art. 15 alin. (2) din Constituţie. În deplin acord cu jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituţională a constatat că nu este justificată o eventuală sancţionare contravenţională a unei persoane pentru o faptă săvârşită în trecut, în condiţiile în care această faptă nu mai constituie în prezent contravenţie, „legislaţia contravenţională din România, similară celei germane, intrând sub prevederile art. 6 al Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale".

Problema a fost ulterior tranşată prin actualul text al art. 15 alin. (2) al Constituţiei revizuite, potrivit căruia „legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia *legii penale* sau *contravenţionale* mai favorabile (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 60 şi urm.).

Prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 228/2007 s-a constatat că dispoziţia cuprinsă în art. 12 alin. (1) din ordonanţă este neconstituţională în măsura în care prin sintagma *„nu se mai sancţionează"* prevăzută în text *se înţelege doar aplicarea sancţiunii contravenţionale*, nu şi executarea acesteia. Curtea a reţinut că prin textul de lege care formează obiectul excepţiei se creează discriminări între persoanele care se găsesc în aceeaşi situaţie de contravenienţi, ceea ce este contrar prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituţie. Se subliniază că textul constituţional al art. 15 nu este încălcat, atât timp cât dispoziţiile criticate fac referire la nesancţionarea faptelor ce nu mai sunt calificate contravenţie, fără a se face distincţie dacă această nesancţionare priveşte aplicarea sau executarea sancţiunii. Or, dispoziţiile reafirmă, în cadrul O.G. nr. 2/2001, principiul constituţional al aplicării legii contravenţionale mai favorabile, pretins a fi încălcat (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 605).

Potrivit art. 12 alin. (2) din ordonanţă, *„dacă sancţiunea prevăzută în noul act normativ este mai uşoară se va aplica aceasta*, iar *în cazul în care noul act normativ prevede o sancţiune mai gravă, contravenţia săvârşită anterior va fi sancţionată conform dispoziţiilor actului normativ în vigoare la data săvârşirii acesteia*".

§3. Cauzele care înlătură răspunderea contravenţională

Cauzelor enumerate de actuala reglementare ce exclud *vinovăţia* ca trăsătură esenţială a contravenţiei, ducând la înlăturarea caracterului ilicit al faptei, li se adaugă şi **prescripţia**, *cauză ce înlătură răspunderea contravenţională*, noua reglementare, ca şi vechea lege în materie, făcând distincţie între *prescripţia aplicării sancţiunii contravenţionale* şi *prescripţia executării sancţiunii contravenţionale.*

Existenţa *prescripţiei aplicării sancţiunii contravenţionale* se datorează faptului că timpul stinge rezonanţa, ecoul, pe care o faptă antisocială îl are în plan social (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 531).

Astfel, *prescripţia aplicării sancţiunii contravenţionale* reprezintă o cauză ce stinge raportul juridic contravenţional de conflict, deoarece acesta nu a fost soluţionat într-o perioadă de timp rezonabilă. *Prescripţia* produce efecte numai pentru viitor – *ex nunc* – nu şi pentru trecut – *ex tunc* – şi nu are nicio consecinţă asupra acţiunii civile. Acţiunea civilă este guvernată de reguli proprii, inclusiv cele privind prescripţia (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 269 şi urm.).

Prescripţia aplicării sancţiunii amenzii contravenţionale intervine, potrivit art. 13 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, *în termen de 6 luni de la data săvârşirii faptei.*

Cum se poate constata, reglementarea *prescripţiei aplicării sancţiunii contravenţionale* are în vedere doar *sancţiunea* **amenzii contravenţionale.**

În plus, sintagma utilizată în conţinutul ordonanţei pentru fixarea momentului de la care începe să curgă prescripţia, data *„săvârşirii faptei*", este criticată în doctrină, apreciindu-se că formularea corectă ar fi trebuit să fie data *„constatării faptei*", sintagmă utilizată în cazul *contravenţiilor continue.*

În art. 13 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 se precizează că, *„în cazul* **contravenţiilor continue**, *termenul de 6 luni curge de la data constatării faptei*", fiind vorba despre *contravenţie continuă „în situaţia în care încălcarea obligaţiei legale durează în timp*".

Deşi o menţionează, textul O.G. nr. 2/2001 nu conţine alte dispoziţii privind *sancţionarea contravenţiei continue*, prezentă în practică şi în trecut şi la ora actuală, (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 737).

Constatarea şi sancţionarea contravenţiilor continue intervine – potrivit unei opinii fundamentate în doctrina postbelică – atunci când obligaţiile au un caracter de permanenţă şi pot fi constatate tot timpul cât există obligaţia a cărei nerespectare este sancţionată, precum şi în cazurile în care, deşi s-a constatat contravenţia, s-a aplicat sancţiunea şi s-a fixat termen pentru aducerea la îndeplinire a sancţiunilor contravenţionale, contravenientul continuă săvârşirea contravenţiei prin neluarea măsurilor dispuse (*V. Gionea*, loc. cit., în Revista Română de Drept nr. 6/1969, p. 2).

Şi în doctrina postdecembristă au existat propuneri de definire a **contravenţiei continue**. Aceasta a fost privită ca reprezentând *inacţiunea care durează până când contravenientul îi pune capăt benevol sau datorită unei intervenţii exterioare, moment în care ea se epuizează*, ajungându-se la concluzia că termenul de prescripţie „începe să curgă din momentul epuizării inacţiunii făptuitorului şi nu de la data când expiră termenul legal pentru realizarea în condiţii de legalitate a conduitei prescrise de lege" (*C. Olteanu*, loc. cit., în Dreptul nr. 7/1999, p. 116).

În doctrina postbelică, a existat şi opinia conform căreia, în materie contravenţională nu ar putea fi admis conceptul de *contravenţii continuate*, deoarece ar fi vorba de o concepţie penalistă asupra contravenţiei.

Dimpotrivă, în doctrina postdecembristă, dar tot în baza vechii reglementări, admiţându-se conceptul de **contravenţie continuă**, se consideră că termenul de prescripţie începe să curgă din momentul în care atitudinea contravenientului a luat sfârşit (*S. Şandru*, loc. cit., în Dreptul nr. 2/2001, p. 174).

Faţă de actualele dispoziţii, s-a apreciat că termenul de 6 luni reprezintă **regula** pentru *prescripţia aplicării sancţiunii amenzii contravenţionale*, iar de la această regulă s-a stabilit o **derogare** în cazul **contravenţiilor continue**, când termenul de 6 luni curge de la data *constatării faptei*, fiind vorba de fapt, în această situaţie, de **prescripţia executării sancţiunii amenzii contravenţionale**, reglementată în art. 14 din O.G. nr. 2/2001 (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 403).

Totuşi, analiza acestei dispoziţii – constată acelaşi autor – nu reflectă doar deficienţe de redactare, ci şi de fond, deoarece se ajunge la un tratament discriminatoriu între contravenienţii care săvârşesc contravenţii ce se consumă instantaneu şi contravenienţii care săvârşesc contravenţii ce se consumă în timp. Este motivul pentru care, se apreciază în continuare, curgerea termenului de prescripţie în acest gen de contravenţii trebuie să fie legată de faptă şi nu de elemente exterioare acesteia, în speţă, acţiunea agenţilor constatatori.

Pe aceeaşi linie de idei, un alt autor critică modalitatea de reglementare a *prescripţiei aplicării sancţiunii în cazul contravenţiilor continue*, textul legal referindu-se la „data constatării faptei", fără nicio altă precizare. Spre exemplu – se întreabă acest autor – în cazul unei construcţii fără autorizaţie, cel care a săvârşit această faptă se află în stare contravenţională numai în momentul când a început sau a terminat construcţia sau şi pe tot timpul cât această construcţie există? Astfel, potrivit Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, dreptul de a constata contravenţiile şi de a aplica amenzile se prescrie în termen de 2 ani de la data săvârşirii faptei. Or, sintagma *„data săvârşirii faptei"* este cu totul imprecisă, deoarece o construcţie poate fi începută la o anumită dată şi finalizată la o dată mult mai îndepărtată, depăşind poate termenul de 2 ani (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 154 şi urm.).

Deoarece practica instanţelor judecătoreşti în această problemă nu a fost constantă, soluţiile fiind diferite de-a lungul vremii, în anul 2000, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a adoptat o decizie obligatorie pentru toate instanţele, în care preciza că

termenul de 2 ani, în cadrul căruia se poate constata contravenţia şi aplica sancţiunea, începe să curgă: în cazul construcţiilor în curs de executare, de la data constatării contravenţiei; în cazul construcţiilor finalizate, de la data terminării construcţiei. Reţinem în acest context că termenul de prescripţie actual, potrivit art. 31 din Legea nr. 50/1991, este de 3 ani.

Este o soluţie discutabilă în opinia aceluiaşi autor, în ceea ce priveşte momentul din care începe să curgă termenul de prescripţie al dreptului de a constata contravenţia şi de a aplica sancţiunea. Astfel, indiferent de stadiul executării construcţiei, întrucât ilegalitatea se menţine, ar trebui să existe un singur moment, şi anume data de la care a fost constatată contravenţia. Din acest moment ar urma să se prescrie dreptul de a aplica sancţiunea (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 155).

O altă situaţie controversată poate să apară şi în cazul contravenţiilor constând în *încălcarea unor obligaţii pentru a căror executare sunt stabilite termene*, ca de exemplu contravenţia constând în nedepunerea declaraţiei privind realizarea unor venituri, care se consumă şi se epuizează instantaneu, în momentul expirării termenului, astfel că termenul de prescripţie curge de la data împlinirii termenului în care trebuia executată obligaţia contravenientului (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 278).

Potrivit art. 13 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001: *„Când fapta a fost urmărită ca infracţiune şi ulterior s-a stabilit că ea constituie contravenţie, prescripţia aplicării sancţiunii nu curge pe tot timpul în care cauza s-a aflat în faţa organelor de cercetare sau de urmărire penală ori în faţa instanţei de judecată, dacă sesizarea s-a făcut înăuntrul termenului prevăzut la alin. (1) sau (2). Prescripţia operează totuşi dacă sancţiunea nu a fost aplicată în termen de un an de la data săvârşirii, respectiv constatării faptei, dacă prin lege nu se dispune altfel"*.

Potrivit art. 13 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001: *„Prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte termene de prescripţie pentru aplicarea sancţiunilor contravenţionale"*.

Prescripţia aplicării sancţiunii contravenţionale se aplică tuturor contravenţiilor prevăzute de dreptul administrativ român, *neexistând contravenţii imprescriptibile.* După împlinirea termenului de prescripţie, nicio sancţiune contravenţională nu mai poate fi aplicată contravenientului pentru contravenţia în cauză (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 533).

Prescripţia executării sancţiunii contravenţionale a fost prevăzută în art. 14 din O.G. nr. 2/2001 atât cu privire la **sancţiunea amenzii contravenţionale**, cât şi cu privire la **sancţiunea închisorii contravenţionale**. Ca urmare a *desfiinţării sancţiunii închisorii contravenţionale* prin O.U.G. nr. 108/2003, dispoziţiile referitoare la prescripţia executării acestei sancţiuni au fost înlăturate.

Astfel, potrivit art. 14 din O.G. nr. 2/2001, *„Executarea sancţiunilor contravenţionale se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenţiei nu a fost comunicat contravenientului în termen de cel mult două luni de la data aplicării sancţiunii"*. Vechiul termen de o lună a fost înlocuit prin O.G. nr. 5/2015 pentru modificarea unor termene prevăzute de O.G. nr. 2/2001 cu termenul maxim de două luni.

Comunicarea actului de constatare presupune expedierea acestuia către contravenient, astfel încât acesta să poată intra în posesia lui. Dacă procesul-verbal a fost comunicat în termenul legal, executarea sancțiunii amenzii contravenționale este prescriptibilă conform normelor Codului de procedură fiscală. Astfel, potrivit art. 131 din acest act normativ [art. 215 alin. (1) C.proc.fisc. – Legea nr. 207/2015 – *n.n.*], *„dreptul organului de executare silită de a cere executarea silită a creanțelor fiscale se prescrie în termen de 5 ani de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a luat naștere acest drept"*. Acest termen de prescripție se aplică și *„creanțelor provenind din amenzi contravenționale"*. În cazul sancțiunilor contravenționale ce reprezintă creanțe bugetare, executarea sancțiunii se stinge dacă debitorul-contravenient este insolvabil (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 284).

Termenul de o lună menționat de ordonanță (de două luni, în prezent – *n.n.*) nu este un termen de prescripție propriu-zis, deoarece în realitate intervine *caducitatea actului de constatare* a contravenției, iar nu prescripția executării sancțiunii contravenționale. Instrumentul procesual prin care contravenientul va putea invoca caducitatea actului de constatare a contravenției sau prescripția executării acesteia este *contestația la executare* (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 283).

Incidența prescripției sancțiunii contravenționale nu are efecte în ceea ce privește latura civilă, respectiv asupra despăgubirilor civile, deoarece acțiunea civilă este guvernată de regulile specifice acesteia. În schimb, această formă de prescripție afectează și sancțiunile complementare (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 178).

Sunt autori care au identificat și o *prescripție a constatării contravenției*, având în vedere specificul săvârșirii unor contravenții, care impune stabilirea unor termene diferite de cele prevăzute în reglementarea cadru în materie, dar prin alte acte normative (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 737).

Tot pe linia identificării unei *prescripții a constatării contravenției*, reglementată în unele acte normative speciale, se pronunță și un alt autor în contextul punerii în discuție a unor aspecte de natură procedurală în materie (*D. Bogdan*, loc. cit., în Juridica nr. 3/2001, p. 115).

Deși acest punct de vedere pare motivat, s-a reținut în doctrină, atât timp cât legea nu reglementează și această categorie de prescripție, nu poate fi vorba de o recunoaștere și o aplicare a *prescripției constatării contravenției*.

Potrivit alin. (2) al art. 14 din O.G. nr. 2/2001, introdus prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, prevedere intrată în vigoare, odată cu acesta, la data de 15 februarie 2013, *„Prescripția executării sancțiunilor contravenționale poate fi constatată chiar și de instanța învestită cu soluționarea plângerii contravenționale"*.

Prelegerea XXVII
Procedura aplicării sancţiunilor contravenţionale

§1. Consideraţii generale

Din perspectiva teoriei generale a *răspunderii juridice*, în doctrina administrativă, *normele contravenţionale procesuale* au fost calificate, *de lege lata*, ca norme ale *Dreptului administrativ procesual. De lege ferenda* a fost pusă în discuţie apariţia şi dezvoltarea unui *drept contravenţional*, şi deci a unei noi categorii de litigii, *litigiile contravenţionale*, pe fondul frământărilor din anii 1970, referitoare la necesitatea elaborării unui *Cod al contravenţiilor* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 423).

Această viziune implica şi reconsiderarea competenţei instanţelor de drept comun, ca instanţe de soluţionare a căilor de atac, *înţelegerea litigiului contravenţional ca un litigiu de competenţa instanţelor de contencios administrativ.* Este o propunere de doctrină transformată parţial în realitate – după cum vom constata analizând *căile de atac* în materia *răspunderii contravenţionale – apelul* soluţionându-se la *Secţia de contencios administrativ şi fiscal* a tribunalului. Astfel, cercul procedural se închide în faţa *instanţelor de contencios administrativ*, cu toate efectele juridice ce decurg de aici (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 424 şi urm.).

Unul din argumentele în favoarea consacrării *dreptului contravenţional* ca o ramură distinctă a dreptului l-a constituit chiar procedura specifică prin care se realizează tragerea la răspundere a persoanei care săvârşeşte o contravenţie. Răspunderea contravenţională reprezentând o formă distinctă a răspunderii juridice şi procedura contravenţională reprezintă un specific al dreptului contravenţional. Aceasta deoarece contravenţiile pot fi calificate, *lato sensu*, ca fapte penale, aşa cum s-a statuat în practica Curţii Europene a Drepturilor Omului, fiind identificate trei criterii pentru ca o faptă să aparţină „materiei penale", şi anume: *calificarea faptei potrivit dreptului naţional*, *natura faptei* şi *natura şi gravitatea sancţiunii*, fără a fi necesar ca aceste criterii să fie aplicate cumulativ (*M. Ursuţa*, op. cit., 2010, p. 15).

În mod tradiţional, analiza procedurii contravenţionale potrivit dreptului comun în materie a fost divizată în patru etape principale, şi anume: *constatarea contravenţiei*, *aplicarea sancţiunii contravenţionale*, *exercitarea căilor de atac* şi *executarea sancţiunilor contravenţionale.*

§2. Constatarea contravenţiei

Constatarea contravenţiei este reglementată în Capitolul II al O.G. nr. 2/2001. Astfel, conform art. 15 alin. (1): *„contravenţia se constată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabileşte şi sancţionează contravenţia, denumite în mod generic* ***agenţi constatatori****".*

Prin urmare, o primă condiţie în ceea ce priveşte constatarea contravenţiei este ca aceasta să fie realizată numai de persoane abilitate în acest scop (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 309).

Denumirea de agent constatator a fost criticată în doctrină, fiind propusă aceea de *agent administrativ* (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 302).

Condiţia esenţială ca agentul constatator să poată constata contravenţia este aceea a *competenţei*, adică a dreptului de a exercita o astfel de activitate, iar în domeniul contravenţiilor, derivat din dreptul administrativ, se poate discuta de o *competenţă materială* şi o *competenţă teritorială* (*M.-E. Mihăilescu*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea II/2010, p. 108).

După cum s-a apreciat în doctrină, problemele legate de calitatea de agent constatator al contravenţiei sunt multiple. Prima dintre acestea se referă la *statutul profesional* al agentului constatator (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 71; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 100 şi urm.).

Sub acest aspect, agentul constatator, fie că are această calitate în mod exclusiv, fie că o deţine în mod special alăturat alteia, exercită în această funcţie o parte a autorităţii publice, în numele căreia îşi desfăşoară activitatea. Cu alte cuvinte, agentul constatator reprezintă organul sau persoana competentă să constate săvârşirea contravenţiei într-un anumit domeniu de activitate, persoană desemnată prin actul normativ de stabilire şi sancţionare a contravenţiilor (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 59).

De asemenea, agentul de constatare a contravenţiei trebuie să aibă un rol preventiv în scena posibilă a unei încălcări contravenţionale a legii. Condiţiile esenţiale pentru exercitarea atribuţiilor unui agent constatator al contravenţiei, s-a mai apreciat în doctrină, trebuie să fie *moralitatea* şi *profesionalismul.* Agentul constatator nu ar putea deţine o competenţă generală privind constatarea oricăror contravenţii (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 74 şi urm.; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 103).

Potrivit actualei reglementări, pot fi agenţi constatatori: *„primarii, ofiţerii şi subofiţerii din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, special abilitaţi, persoanele împuternicite în acest scop de miniştri şi de alţi conducători ai autorităţilor administraţiei publice centrale, de prefecţi, preşedinţi ai consiliilor judeţene, primari, de primarul general al municipiului Bucureşti, precum şi de alte persoane prevăzute în legi speciale”.* Calitatea de agent constatator este legată deci, de *apartenenţa la o anume autoritate publică* (*M.-E. Mihăilescu*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea II/2010, p. 109).

„Ofiţerii şi subofiţerii din cadrul Ministerului Afacerilor Interne constată contravenţii privind: apărarea ordinii publice, circulaţia pe drumurile publice, regulile generale de comerţ, vânzarea, circulaţia şi transportul produselor alimentare şi nealimentare, ţigărilor şi băuturilor alcoolice, precum şi în alte domenii de activitate stabilite prin lege sau prin hotărâre a Guvernului”.

Comparând legislaţia contravenţională dinainte de decembrie 1989 cu cea postdecembristă se observă, mai ales după intrarea în vigoare a Constituţiei din 1991, un

proces de specializare în ce privește **constatarea contravenției**, în sensul că, în timp, poliția a ajuns să instrumenteze doar în sfera *ordinii publice*, aspect prevăzut expres în dispozițiile actualei reglementări (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 426 și urm.).

Potrivit cadrului legal în vigoare, polițiștii nu mai fac parte din categoria personalului militar, fiind vorba de funcționari publici civili, cu statut special.

În situația contravențiilor la circulația pe drumurile publice, care se constată cu *mijloace tehnice omologate*, prin Decizia nr. 4/2017, pe calea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, instanța supremă a stabilit că, „în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 109 din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, art. 180 și art. 181 din Regulamentul de aplicare a O.U.G. nr. 195/2002 aprobat prin H.G. nr. 1391/2006 cu modificările și completările ulterioare coroborate cu art. 15 și art. 21 din O.G. nr. 2/2001, *„polițistul rutier poate încheia procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției pe baza informațiilor comunicate prin radio de către operatorul radar, aflat în alt loc decât acela în care se afla polițistul rutier"*.

În unele acte normative speciale, *agentul constatator* este un organ colegial, cum este cazul Consiliului Național al Audiovizualului (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 304).

În doctrină este sesizată o delimitare ce se poate face între *agenții constatatori cu o competență generală*, chiar dacă abilitarea lor nu rezultă din niciun act normativ special, și *agenții constatatori cu o competență specială*, adică cei care pot constata și sancționa contravenții expres prevăzute în acte normative speciale. Mai mult decât atât, se constată că ordonanța se referă la agenții constatatori împuterniciți în scopul constatării și sancționării contravențiilor, ce dispun de o competență derivată, întrebarea care se ridică firesc fiind aceea dacă persoanele care mandatează alte persoane cu calitatea de agent constatator pot să fie ele însele agenți constatatori? (*M.-E. Mihăilescu*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea II/2010, p. 110 și urm.).

Potrivit art. 10 din O.G. nr. 2/2001: *„dacă aceeași persoană a săvârșit mai multe contravenții, sancțiunea se aplică pentru fiecare contravenție (...). În cazul în care la săvârșirea unei contravenții au participat mai multe persoane, sancțiunea se va aplica fiecăreia separat"*.

Problema stabilirii **naturii juridice** a *procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției* s-a aflat în mod constant în atenția specialiștilor.

Astfel, acesta este calificat în prezent ca un *act administrativ unilateral de sancționare* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 426, nota 2).

Școala de la Cluj consideră că *procesul-verbal de constatare a contravenției* este un *act administrativ* prin care se individualizează fapta ilicită și contravenientul (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 609 și urm.).

Cu alte cuvinte, procesul-verbal este, în esență, un *act administrativ veritabil*, un *act administrativ de constatare* (*O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț*, op. cit., 2019, p. 181).

Procesul-verbal a mai fost calificat atât ca un *act administrativ-pregătitor*, cât şi ca un *act administrativ de autoritate*. Fundamentând acest punct de vedere, un autor este de părere că cele două naturi juridice diferite ale procesului-verbal apar doar în cazul în care agentul constatator are dreptul să constate exclusiv săvârşirea unei contravenţii, aplicarea sancţiunii şi luarea celorlalte măsuri, revenind unui alt organ competent potrivit actului normativ (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 740).

Cu o serie de argumente s-a susţinut şi opinia potrivit căreia *procesul-verbal contravenţional* este un *act cu natură juridică mixtă – act administrativ* şi *act de procedură contravenţională* (*M. Ursuţa*, op. cit., 2010, p. 221 şi urm.).

De lege ferenda, în ipoteza elaborării unui Cod contravenţional care să conţină, pe lângă partea generală şi partea specială şi o parte procedurală, se va impune calificarea procesului-verbal contravenţional sub aspectul naturii juridice ca un *act procedural contravenţional* (*M. Ursuţa*, op. cit., 2010, p. 225).

Art. 16 din O.G. nr. 2/2001 enumeră elementele pe care procesul-verbal de constatare a contravenţiei trebuie să le conţină în mod obligatoriu, şi anume: *„data şi locul unde este încheiat; numele, prenumele, calitatea şi instituţia din care face parte agentul constatator; numele, prenumele, domiciliul şi codul numeric personal ale contravenientului; descrierea faptei contravenţionale cu indicarea datei, orei şi locului în care a fost săvârşită, precum şi arătarea împrejurărilor care pot servi la aprecierea gravităţii faptei şi la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabileşte şi se sancţionează contravenţia; indicarea societăţii de asigurări, în situaţia în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulaţie; posibilitatea achitării, în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ; termenul de exercitare a căii de atac şi instanţa la care se depune plângerea"*.

Orice modificare (ştersătură, completare ulterioară etc.) a conţinutului procesului-verbal contravenţional trebuie certificată de agentul constatator sub semnătură (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 323).

Prin Decizia nr. 13/2018, în urma unui recurs în interesul legii, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a decis că descrierea insuficientă a faptei echivalează cu neîndeplinirea cerinţei privind descrierea faptei contravenţionale şi atrage nulitatea relativă a procesului-verbal de constatare a contravenţiei, potrivit art. 16 din O.G. nr. 2/2001.

„În cazul contravenienţilor ***cetăţeni străini, persoane fără cetăţenie*** *sau* ***cetăţeni români cu domiciliul în străinătate****, în procesul-verbal vor fi cuprinse şi următoarele date: seria şi numărul paşaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat; data eliberării acestuia şi statul emitent"*. Această dispoziţie introdusă ulterior adoptării O.G. nr. 2/2001 confirmă principiul *generalităţii răspunderii contravenţionale a persoanei fizice*.

„În cazul în care contravenientul este ***minor****, procesul-verbal va cuprinde şi numele, prenumele şi domiciliul părinţilor sau ale altor reprezentanţi ori ocrotitori legali ai acestuia"*.

„În situaţia în care contravenientul este ***persoană juridică****, în procesul-verbal se vor face menţiuni cu privire la denumirea, sediul, numărul de înmatriculare în registrul comerţului şi codul fiscal ale acesteia, precum şi datele de identificare a persoanei care o reprezintă".*

„În momentul încheierii procesului-verbal, agentul constatator este obligat să aducă la cunoştinţă contravenientului dreptul de a face obiecţiuni cu privire la conţinutul actului de constatare, obiecţiuni ce vor fi consemnate distinct la rubrica «Alte menţiuni», sub sancţiunea nulităţii procesului-verbal". Prin Decizia nr. XXII/2007, urmare a unui recurs în interesul legii, instanţa supremă a statuat că nerespectarea de către agentul constatator a acestei cerinţe atrage *nulitatea relativă* a procesului-verbal de constatare a contravenţiei.

Potrivit art. 19 din acelaşi act normativ: *„Procesul-verbal se semnează pe fiecare pagină de agentul constatator şi de contravenient. În cazul în care contravenientul nu se află de faţă, refuză sau nu poate să semneze, agentul constatator va face menţiune despre aceste împrejurări, care trebuie să fie confirmate de cel puţin un martor. În acest caz, procesul-verbal va cuprinde şi datele personale din actul de identitate al martorului şi semnătura acestuia. Nu poate avea calitatea de martor un alt agent constatator. În lipsa unui martor, agentul constatator va preciza motivele care au condus la încheierea procesului-verbal în acest mod".*

În practică aproape se încetăţenise regula ca, în astfel de situaţii, agenţii constatatori să consemneze „martor lipsă", aspect oarecum în afara spiritului normei contravenţionale, consemnările trebuind să cuprindă eforturile depuse de agentul constatator pentru a găsi un martor (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 429).

Totodată, dispoziţia referitoare la condiţiile încheierii procesului-verbal atunci când contravenientul nu este de faţă face inaplicabile unele prevederi vizând conţinutul procesului-verbal de constatare a contravenţiei, şi anume cele privind data şi ora săvârşirii contravenţiei, precum şi datele personale din actul de identitate şi codul numeric personal al contravenientului (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 707).

Pe aceeaşi linie de idei, un alt autor îşi manifesta îndoiala faţă de menţinerea dispoziţiilor referitoare la *martorii asistenţi*, într-o procedură în care actul de constatare ar fi învestit de lege cu forţă probantă deplină, experienţa în materie neconsemnând de-a lungul vremii un aport semnificativ al acestora la stabilirea veridicităţii faptelor săvârşite sau a legalităţii încheierii actului de constatare a acestora. Dimpotrivă, în unele cazuri, s-ar părea că martorii asistenţi sunt suspectaţi de a fi „instrumentele" agentului constatator. În plus, dacă agentul constatator beneficiază conform legii, de serviciul unor martori asistenţi, principiul democratic al egalităţii şanselor ar cere ca de un astfel de serviciu să beneficieze, la rândul său, însuşi contravenientul (*I. Poenaru*, op. cit., 1998, p. 80; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 109 şi urm.).

Totodată, în practică s-a ridicat problema dacă procesul-verbal de constatare a contravenţiei poate fi încheiat numai pe baza constatărilor făcute de agent în momentul comiterii faptei sau este posibilă şi constatarea ulterioară a faptei pe baza probelor administrate, cel mai des fiind întâlnite situaţiile în care contravenţia este flagrantă şi

constatată personal de agentul constatator chiar în momentul săvârşirii ei. Şi în astfel de situaţii constatarea trebuie făcută personal de agenţii competenţi să încheie procesele-verbale (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 608).

Cu alte cuvinte, constatarea personală a faptei contravenţionale nu se identifică întotdeauna cu flagranta contravenţională, aceasta constând în surprinderea de către agentul constatator a contravenientului chiar în momentul săvârşirii contravenţiei, prilej cu care are loc şi constatarea faptei. Între cele două momente pot exista raporturi de concomitenţă, însă situaţiile de fapt pe care le identifică nu pot coexista întotdeauna, aceasta depinzând de natura unor contravenţii şi de modalitatea de constatare a acestora. De altfel, legea nu a condiţionat constatarea contravenţiei de prezenţa agentului constatator, ci a statuat regula ca faptele stabilite de acesta să fie constatate personal, indiferent de momentul săvârşirii lor (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 62).

Procesul-verbal de constatare a contravenţiei marchează existenţa raportului juridic contravenţional, ce se va afla la baza derulării întregii activităţi procesuale contravenţionale până la stingerea acesteia, fiind actul prin care se declanşează şi la care se raportează activitatea de tragere la răspundere a celor care au săvârşit contravenţii. El reprezintă unicul *act probator* al contravenţiei săvârşite în faţa organului sancţionator, a instanţei de judecată ori a organului de executare şi, de asemenea, reprezintă actul supus controlului judiciar.

Semnarea procesului-verbal nu echivalează cu recunoaşterea faptei şi nu poate avea ca efect respingerea *de plano*, ca inadmisibilă, a plângerii contravenţionale (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 353).

Art. 17 din O.G. nr. 2/2001 enumeră o serie de elemente a căror absenţă din procesul-verbal atrage automat **nulitatea** acestuia, înţeleasă ca sancţiune care loveşte actele de procedură încheiate fără respectarea unor condiţii de fond şi de formă impuse de lege. Este vorba despre lipsa uneia dintre menţiunile privind *numele şi prenumele agentului constatator, numele şi prenumele contravenientului, codul numeric personal pentru persoanele care au atribuit un asemenea cod, iar în cazul persoanei juridice, lipsa denumirii şi a sediului acesteia, a faptei săvârşite şi a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator* care va atrage nulitatea procesului-verbal, nulitate ce se constată şi din oficiu. Sunt dispoziţii evocate deja în prelegerea consacrată *anulării şi inexistenţei actelor administrative.*

Conform Deciziei nr. 6/2015 a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, în interpretarea şi aplicarea acestor prevederi, raportate la dispoziţiile art. 4 pct. 1-4 şi art. 7 din Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată, procesele-verbale de constatare şi sancţionare a contravenţiilor, prevăzute de art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare şi a tarifului de trecere pe reţeaua de drumuri naţionale din România, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 424/2002, cu modificările şi completările ulterioare, încheiate potrivit art. 9 alin. (1) lit. a), alin. (2) şi (3) din acest act normativ, transmise persoanelor sancţio-

nate contravenţional pe suport hârtie, *sunt lovite de nulitate absolută în lipsa semnăturii olografe a agentului constatator.*

Potrivit art. 18 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 203/2018, *„Contravenientul este obligat să prezinte agentului constatator, la cerere, actul de identitate ori documentele în baza cărora se fac menţiunile prevăzute la art. 16 alin. (1) şi (1^1). În caz de refuz, pentru legitimarea contravenientului, agentul constatator poate apela la poliţişti, jandarmi sau poliţişti locali".*

Ultimul articol din capitolul consacrat dispoziţiilor privind constatarea contravenţiei se referă la situaţia în care o *persoană săvârşeşte mai multe contravenţii constatate în acelaşi timp de acelaşi agent constatator*, urmând a *se încheia un singur proces-verbal.* Faptul că, în astfel de situaţii, legea impune încheierea unui singur proces-verbal nu înseamnă că faptele contravenţionale pe care le constată trebuie tratate global. Agentul constatator este obligat să descrie în termeni concreţi şi să încadreze, prin indicarea actului normativ şi a normei încălcate, fiecare contravenţie în parte, să menţioneze data comiterii fiecărei contravenţii etc. În esenţă, trebuie respectate toate cerinţele prevăzute de art. 16 din O.G. nr. 2/2001 în legătură cu fiecare contravenţie ce intră în pluralitatea contravenţională constatată (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 356).

§3. Aplicarea sancţiunii contravenţionale

Aplicarea sancţiunilor contravenţionale este reglementată în Capitolul III al O.G. nr. 2/2001 ce menţine principiul conform căruia *aplicarea sancţiunii contravenţionale revine tot agentului constatator al contravenţiei, în cazul în care prin actul normativ de stabilire şi sancţionare a contravenţiilor nu se prevede altfel.*

Majoritatea actelor normative prevăd regula aplicării sancţiunii contravenţionale de către agentul constatator, fie în mod expres, fie prin trimitere la dreptul comun în materie contravenţională, care să completeze actul normativ sancţionator, existând însă şi acte normative care nu prevăd nici agentul constatator şi nici agentul sancţionator (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 70).

Dacă însă, potrivit actului normativ în cauză, *„agentul constatator nu are dreptul să aplice şi sancţiunea, procesul-verbal de constatare se trimite de îndată organului sau persoanei competente să aplice sancţiunea"*, ce va fi aplicată prin *„rezoluţie scrisă pe procesul-verbal".*

„Sancţiunea se aplică în limitele prevăzute de actul normativ şi trebuie să fie proporţională cu gradul de pericol social al faptei săvârşite, ţinându-se seama de împrejurările în care a fost săvârşită fapta, de modul şi mijloacele de săvârşire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum şi de circumstanţele personale ale contravenientului şi de celelalte date înscrise în procesul-verbal". Este vorba, cu alte cuvinte, de obligaţia de *individualizare a sancţiunii* ce revine persoanei sau autorităţii competente să o aplice (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 314).

În consecinţă operaţiunea de aplicare a sancţiunilor contravenţionale trebuie să respecte criteriile prevăzute de art. 21 din O.G. nr. 2/2001, iar agentul sancţionator care aplică sancţiunea trebuie să verifice limitele sancţiunilor, deoarece anumite acte normative (spre exemplu, Legea concurenţei nr. 21/1996) prevăd sancţiuni în formă de procente (*M.-E. Mihăilescu*, loc. cit., în A.U.B., Seria Drept, partea II/2010, p. 104).

O altă obligaţie importantă a autorităţii care aplică sancţiunea este aceea de a comunica procesul-verbal persoanelor interesate, pentru a deschide posibilitatea căii de atac a *plângerii*.

Potrivit art. 25 din O.G. nr. 2/2001: „(1) *Procesul-verbal se va înmâna sau, după caz, se va comunica, în copie, contravenientului şi, dacă este cazul, părţii vătămate şi proprietarului bunurilor confiscate.* (2) *Comunicarea se face de către organul care a aplicat sancţiunea, în termen de cel mult două luni de la data aplicării acesteia*". Nerespectarea acestui termen va atrage *prescripţia executării sancţiunii*, la care ne-am referit în prelegerea anterioară.

„Procesul-verbal de constatare a contravenţiei este titlu de creanţă şi înştiinţare de plată", conform art. 25 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 203/2018.

„Comunicarea procesului-verbal se face prin poştă, cu aviz de primire, sau prin afişare la domiciliul sau la sediul contravenientului. Operaţiunea de afişare se consemnează într-un proces-verbal, semnat de cel puţin un martor", potrivit art. 27 în forma actuală din O.G. nr. 2/2001.

Potrivit art. 28 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001: *„Contravenientul poate achita, în termen de cel mult 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, agentul constatator făcând menţiune despre această posibilitate în procesul-verbal"*. Una din modificările esenţiale aduse de Legea nr. 203/2018 privind măsuri de eficientizare a achitării amenzilor contravenţionale a constat în înlocuirea termenului de plată a jumătate din minimul amenzii de 48 de ore cu 15 zile. În plus, s-a renunţat la stabilirea obligaţiei ca această posibilitate să fie expres prevăzută în actul normativ de stabilire şi sancţionare a contravenţiei.

Sistemul ablaţiunii, aşa cum a fost cunoscut tradiţional acest principiu al posibilităţii plăţii într-un termen determinat, a jumătate din minimul amenzii a cunoscut adevărate transformări în legislaţia specifică regimului contravenţional.

Astfel, Legea nr. 32/1968, vechea reglementare în materie, l-a consacrat ca o regulă, în timp ce O.G. nr. 2/2001 îl transformase în *excepţie*, în sensul că *el urma să fie întotdeauna prevăzut expres, în caz contrar neputând fi aplicat*.

Potrivit art. 28 alin. (2) şi (3) din O.G. nr. 2/2001: „(2) *Amenzile care se cuvin bugetului de stat pot fi achitate prin mijloace de plată online, în conturile dedicate, la instituţiile de credit autorizate cu care există încheiate convenţii sau la unităţile Trezoreriei Statului, iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită prin mijloace de plată online, prin instituţii de credit autorizate cu care există încheiate convenţii sau la casieriile autorităţilor administraţiei publice locale ori ale altor instituţii*

publice abilitate să administreze veniturile bugetelor locale, indiferent de localitatea pe a cărei rază acestea funcţionează, de cetăţenia, domiciliul sau de reşedinţa contravenientului ori de locul săvârşirii contravenţiei, precum şi la ghişeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat a României. O copie de pe chitanţă se predă de către contravenient agentului constatator sau se trimite prin poştă sau electronic, prin e-mail, organului din care acesta face parte, potrivit dispoziţiilor alin. (1). (3) *Plata amenzilor contravenţionale achitate prin intermediul sistemelor electronice de plată prevăzute de lege se dovedeşte prin prezentarea extrasului de cont al plătitorului sau a dovezii de plată emise de către sistemele de plăţi, aceasta specificând data şi ora efectuării plăţii; în aceste situaţii se elimină obligativitatea pentru plătitor de a preda o copie de pe extrasul de cont sau de pe dovada de plată emisă de sistemul de plăţi, către agentul constatator sau organul din care acesta face parte*".

Potrivit art. 30 din O.G. nr. 2/2001: „(1) *Dacă persoana împuternicită să aplice sancţiunea apreciază că fapta a fost săvârşită în astfel de condiţii încât, potrivit legii penale, constituie infracţiune, sesizează organul de urmărire penală competent.* (2) *În cazul în care fapta a fost urmărită ca infracţiune şi ulterior s-a stabilit de către procuror sau de către instanţă că ea ar putea constitui contravenţie, actul de sesizare sau de constatare a faptei, împreună cu o copie de pe rezoluţia, ordonanţa sau, după caz, de pe hotărârea judecătorească, se trimite de îndată organului în drept să constate contravenţia, pentru a lua măsurile ce se impun conform legii*". În acest caz, *„termenul de 6 luni pentru aplicarea sancţiunii curge de la data sesizării organului în drept să aplice sancţiunea"*.

§4. Exercitarea căilor de atac

Căile de atac în materia răspunderii contravenţionale sunt reglementate în Capitolul IV al O.G. nr. 2/2001, soluţiile aduse de aceasta în domeniu fiind calificate ca cele mai realizate din punctul de vedere al principiilor juridice şi ale exigenţelor privind democratismul înfăptuirii actului de justiţie contravenţională (*I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 118).

Calea tradiţională de atac în materie contravenţională a fost **plângerea**, deoarece, în această materie, potrivit legislaţiei anterioare, nu se putea vorbi de o judecată în primă instanţă, pentru ca exercitarea căii de atac să poată fi denumită recurs ori apel. Plângerea era o *cale devolutivă de atac* prin care se ataca la judecătorie o hotărâre dată de un organ obştesc sau administrativ cu caracter jurisdicţional sau un act administrativ în cazuri precizate în legi speciale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 433).

Actuala reglementare menţine principiile vechii legi, astfel cum aceasta fusese modificată după adoptarea Constituţiei din 1991, consacrând expres regulile căilor de atac care s-au impus şi în procedura contravenţională, prevăzând expres două grade de jurisdicţie, în cazul oricăreia dintre sancţiunile contravenţionale *principale* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 438).

Astfel, potrivit art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001: *„Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face* ***plângere*** *în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia".*

În ce privește *titularii plângerii contravenționale* nu există vreo circumstanțiere în prevederea legală, de unde concluzia că orice persoană vătămată prin actul de constatare și sancționare are *calitate procesuală activă* (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 378 și urm.).

În ce privește *obiectul plângerii contravenționale*, se mai susține că nu poate fi atacat prin folosirea procedurii rezervate plângerii contravenționale un act de control fiscal, chiar dacă organul de control a întocmit cu același prilej și un proces-verbal de contravenție. Cele două acte vor putea fi atacate numai prin folosirea unei proceduri distincte, *procedura contravențională*, în cazul procesului-verbal de contravenție și *procedura fiscală*, în ipoteza atacării actului de control fiscal conform art. 172 și urm. din Codul de procedură fiscală (art. 268 și urm. din noul Cod de procedură fiscală – Legea nr. 207/2015 – *n.n.*) (*M.A. Hotca*, op. cit., 2012, p. 380).

Potrivit art. 32 alin. (1) din O.G.nr. 2/2001, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă: ***„Plângerea se depune la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția".***

Potrivit art. 32 din O.G. nr. 2/2001: „(2) *Controlul aplicării și executării sancțiunilor contravenționale principale și complementare este de competența exclusivă a instanței prevăzută la alin. (1).* (3) *Plângerea suspendă executarea. Plângerea persoanelor prevăzute la art. 31 alin. (2) suspendă executarea numai în ceea ce privește despăgubirea sau, după caz, măsura confiscării*".

Potrivit art. 33 alin. (1) din același act normativ: *„Judecătoria va fixa termen de judecată, ce nu va depăși 30 de zile, și va dispune citarea contravenientului sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, a organului care a aplicat sancțiunea, a martorilor indicați în procesul-verbal sau în plângere, a oricăror alte persoane în măsură să contribuie la rezolvarea temeinică a cauzei".*

Ca un element de noutate a fost prevăzută *citarea societății de asigurări menționată în procesul-verbal de constatare a contravenției*, în cazul în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 616).

Deoarece nici reglementarea actuală nu conține prevederi speciale privind cuprinsul *plângerii* se aplică dreptul comun în materie, adică dispozițiile Codului de procedură civilă (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 318).

În legătură cu persoana contravenientului, legea nu face nicio precizare. Tocmai de aceea, în practică și în doctrina administrativă, de-a lungul vremii, a apărut o problemă controversată, aceea de a ști dacă plângerea împotriva sancțiunii contravenționale mai poate fi făcută și de contravenientul care a achitat jumătate din minimul amenzii. Într-o opinie majoritară, s-a susținut că, într-un asemenea caz, contravenientul poate depune plângerea, întrucât legea nu prevede în mod explicit, printr-o dispoziție expresă, că raportul de drept contravențional e soluționat definitiv și că împotriva soluției nu se poate face plângere. În plus, lipsirea contravenientului

de dreptul de a uza de calea de atac ar fi o încălcare a principiului bunei administrări a justiției, precum și a principiului privind parcurgerea a cel puțin două grade de jurisdicție în soluționarea cauzelor (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 318).

„Instanța competentă să soluționeze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o și pe celelalte persoane citate, dacă acestea s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării ***legalității*** *și* ***temeiniciei*** *procesului-verbal, și hotărăște asupra sancțiunii, despăgubirii stabilite, precum și asupra măsurii confiscării".*

Dacă, deși legal citate, părțile nu se prezintă la termenul de judecată, nu se suspendă judecata și plângerea se soluționează în lipsă, pe baza actelor de la dosar.

Se impune amintită și în acest context Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului, în cauza *Anghel c. României* (4.10.2007), deja menționată, conform căreia contravenția, deși are natură extra-penală, potrivit dreptului intern român intră în sfera noțiunii europene autonome de „penal", astfel încât art. 6 din Convenție privind dreptul la un proces echitabil este aplicabil. *Procedura contravențională, impunând contestatarului să probeze nelegalitatea și netemeinicia procesului-verbal contravențional încalcă prezumția de nevinovăție.* Soluția normativă de respectare a prezumției de nevinovăție ar fi extrem de simplă, se susține în doctrină. În procedura plângerii contravenționale, dreptul comun în materie ar trebui să prevadă *sarcina răsturnării probei.* Altfel spus, să nu mai existe prezumția de legalitate a procesului-verbal contravențional și nici obligația contestatarului de a dovedi nulitatea acestuia, ci, dimpotrivă, să se prevadă expres *obligația organului administrativ de a dovedi temeinicia și legalitatea sancțiunii contravenționale aplicate* ceea ce echivalează cu dovedirea vinovăției contestatarului (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 10/2007, p. 13).

Tot în doctrina ulterioară hotărârii CEDO mai sus evocate, urmată apoi și de altele, s-a exprimat un punct de vedere mai nuanțat pornind de la premisa că, legislația contravențională prezintă un număr extrem de mare de sancțiuni principale și complementare, iar în cadrul sistemului sancționator sunt prevăzute și pot fi aplicate amenzi contravenționale de la sume infime până la sume ce depășesc dublul maximului amenzii penale, iar în cazul sancțiunilor complementare se poate acționa de la aplicarea unor puncte de penalizare până la confiscarea unor bunuri cu valori însemnate sau suspendarea activității unor agenți comerciali importanți. Astfel, nu trebuie omis faptul că și în alte sisteme de drept, în cazul unor contravenții minore se aplică o procedură specială, iar în anumite cauze vizând săvârșirea unor contravenții, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat existența unor contravenții minore ce nu aparțin materiei penale. Chiar dacă nu toate contravențiile reglementate de dreptul român pot fi încadrate în noțiunea autonomă de „materie penală", aceasta nu înseamnă că legiuitorul nu trebuie să reglementeze această materie, în conformitate cu garanțiile prevăzute de Convenție a fi aplicabile în materie penală, deoarece Curtea nu interpretează prevederile Convenției în abstract, ci prin raportare

la o situaţie concretă. De aici, necesitatea modificării procedurii contravenţionale în ansamblul ei, pentru a preîntâmpina alte condamnări previzibile în faţa instanţei europene (*M. Ursuţa*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 2/2008, p. 82).

După cum se mai arată în doctrină, nici prevederile actuale ale O.G. nr. 2/2001 nu elucidează două probleme ale procesului contravenţional, şi anume: *sarcina probei* şi *posibilitatea audierii unor martori aflaţi în grad prohibit de rudenie*. În ce priveşte prima chestiune, se propune ca, în afara contravenţiilor de o gravitate redusă, ce nu intră în sfera de protecţie a art. 6 din Convenţia europeană a drepturilor omului, în cazul contravenţiilor care nu au fost constatate personal de agentul constatator, sarcina probei să revină acestuia, pentru ca în cazul procesului-verbal întocmit în baza declaraţiilor unor martori sau pe baza sesizării făcute de o persoană instanţa să fie obligată să audieze aceste persoane pentru verificarea stării de fapt reţinute prin procesul-verbal atacat. Dimpotrivă, atunci când prin natura şi gravitatea sancţiunii contravenţia se circumscrie noţiunii autonome de „acuzaţie în materie penală", chiar dacă fapta a fost constatată personal de agentul constatator, judecătorul va trebui să dea întâietate prezumţiei de nevinovăţie. De asemenea, se susţine admisibilitatea audierii martorilor aflaţi în grad de rudenie sau în relaţii apropiate cu petentul, în baza dreptului la apărare (*M. Ursuţa*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2013, p. 177 şi urm.).

Revenind la dispoziţiile O.G. nr. 2/2001 vom reţine că, potrivit art. 34 alin. (2): *„Dacă prin lege nu se prevede altfel, hotărârea prin care s-a soluţionat plângerea poate fi atacată numai cu* **apel**. *Apelul se soluţionează de Secţia de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului. Motivarea apelului nu este obligatorie. Motivele de apel pot fi susţinute şi oral în faţa instanţei. Apelul suspendă executarea hotărârii"*. Legea de aprobare a ordonanţei fusese cea care stabilise expres *competenţa* **Secţiei de contencios administrativ a tribunalului** *de a soluţiona calea de atac împotriva hotărârii dată de judecătorie, ca instanţă de fond, în materie contravenţională.*

În ce priveşte *apelul*, în doctrină se apreciază că, prin dispariţia *recursului* „hibrid" reglementat de vechiul Cod de procedură civilă, în materie contravenţională era nevoie de o cale de atac devolutivă, cu atât mai mult cu cât apelul va fi calea de atac în majoritatea litigiilor (*M. Ursuţa*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2013, p. 172).

Termenul de apel este cel de drept comun, de 30 de zile de la comunicarea hotărârii, iar declararea căii de atac cu depăşirea termenului atrage respingerea acestuia ca tardiv introdus.

Potrivit art. 35 din O.G. nr. 2/2001: *„Plângerile împotriva proceselor-verbale de constatare şi sancţionare a contravenţiilor se soluţionează cu precădere"*.

Prin art. 36 din O.G. nr. 2/2001 se stipulează expres: *„Pentru plângerea împotriva procesului-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiei, pentru recursul* (apelul – *n.n.*) *împotriva hotărârii judecătoreşti prin care s-a soluţionat plângerea, precum şi pentru orice alte cereri incidente se percep taxele judiciare de timbru prevăzute de lege*".

Potrivit art. 19 din O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru: *„În materie contravenţională, plângerea împotriva procesului-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiei, precum şi calea de atac împotriva hotărârii pronunţate se taxează cu 20 lei"*.

Deoarece potrivit art. 47 dispoziţiile O.G. nr. 2/2001 se completează cu dispoziţiile *Codului de procedură civilă* (şi ale *Codului penal* după cum am arătat – *n.n.*), în doctrină s-a apreciat că în această materie pot fi exercitate şi *căile extraordinare de atac* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 439; *I. Poenaru*, op. cit., 2002, p. 118).

În ce priveşte completarea O.G. nr. 2/2001 cu prevederi ale *Codului penal*, dintr-o perspectivă modernă, ancorată în jurisprudenţa CEDO în materie, dar şi ca urmare a fenomenului de depenalizare a contravenţiei, prin care trec statele occidentale, în doctrină se apreciază că textul legal consfinţeşte o realitate, contravenţia fiind identificată cu o *faptă de natură penală sancţionată după o procedură extrapenală*. Astfel, elementele constitutive ale contravenţiei, cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei, regulile privind vinovăţia, regulile în materie de prescripţie urmează toate regulile generale ale dreptului penal (*M. Ursuţa*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2013, p. 168 şi urm.).

De altfel, acelaşi specialist manifestă chiar rezerve în ce priveşte aplicarea unor prevederi ale noului Cod de procedură civilă în materia contravenţiilor, exemplificând cu principiul disponibilităţii, care este înlocuit cu principiul oficialităţii, specific procedurii penale, dar şi cu sarcina probei care prezintă particularităţi semnificative (*M. Ursuţa*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2013, p. 169 şi urm.).

§5. Executarea sancţiunilor contravenţionale

Executarea sancţiunilor contravenţionale constituie obiect de reglementare al Capitolului V din O.G. nr. 2/2001, reprezentând ultima etapă procedurală în materia răspunderii contravenţionale. Executarea sancţiunii contravenţionale diferă în funcţie de sancţiunea aplicată, de caracterul şi finalitatea fiecăreia dintre ele (*M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache*, op. cit., 1997, p. 95).

Cu alte cuvinte, după cum se pronunţă un alt autor, în cazul răspunderii contravenţionale se disting diferite modalităţi de executare a sancţiunilor în funcţie de conţinutul patrimonial sau nepatrimonial al acestora, precum şi după posibilitatea exercitării constrângerii în punerea lor în executare (*I. Santai*, op. cit., 2011, p. 444).

Astfel, potrivit art. 37 din O.G. nr. 2/2001: *„Procesul-verbal neatacat în termenul prevăzut la art. 31* (15 zile – *n.n.*), *precum şi hotărârea judecătorească definitivă prin care s-a soluţionat plângerea constituie* ***titlu executoriu****, fără vreo altă formalitate*".

Printr-o asemenea prevedere expresă au fost rezolvate problemele apărute în practica unor instanţe care au îndrumat organele financiare să investească hotărârile pronunţate în materie contravenţională cu formulă executorie.

„**Avertismentul** *se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenției și sancțiunea este aplicată de agentul constatator. În celelalte cazuri, avertismentul se socotește executat prin comunicarea procesului-verbal de constatare a contravenției, cu rezoluția corespunzătoare. Dacă sancțiunea a fost aplicată de instanță, prin înlocuirea amenzii contravenționale cu avertisment, comunicarea acesteia se face prin încunoștințare scrisă*".

Potrivit art. 39 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001: „*Punerea în executare a sancțiunii* **amenzii contravenționale** *se face astfel*: a) *de către organul din care face parte agentul constatator, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege*; b) *de către instanța judecătorească, în celelalte cazuri*".

„*Executarea se face în condițiile prevăzute de dispozițiile legale privind executarea silită a creanțelor fiscale*".

Prin Legea nr. 203/2018 au fost introduse noi dispoziții la art. 39: „(3^1) *În cazul în care contravenientul își schimbă domiciliul fiscal, organul fiscal local de la domiciliul anterior transferă organului fiscal local de la noul domiciliu dosarul fiscal al contravenientului cuprinzând titlurile executorii provenite din sancțiuni contravenționale neîncasate sau încasate parțial pentru diferență, precum și orice alte acte de executare silită întocmite cu respectarea prevederilor legale.* (3^2) *Organul fiscal de la noul domiciliu continuă procedura de executare silită în baza actelor administrative fiscale emise de organul fiscal de la domiciliul fiscal anterior al contravenientului.* (3^3) *Sumele încasate în cursul procedurii de executare silită prevăzute la alin.* (3^2) *se fac venit la bugetul local al unității administrativ-teritoriale de la noul domiciliu fiscal al contravenientului*".

§6. Procedura aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității

În ce privește *procedura aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității*, dreptul comun în materie îl reprezintă O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității aprobată prin Legea nr. 641/2002, ale cărei dispoziții se completează cu cele ale *Codului de procedură civilă*, ea fiind substanțial modificată prin O.U.G. nr. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravenționale, intrată în vigoare, odată cu intrarea în vigoare a Legii de revizuire a Constituției României, la 29 octombrie 2003.

Potrivit art. 1 din O.G. nr. 55/2002: „(1) *Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi prevăzută numai în* ***legi*** *sau în* ***ordonanțe ale Guvernului****, prin care se stabilesc și se sancționează anumite fapte ce constituie contravenții.* (2) *Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se stabilește întotdeauna alternativ cu amenda și poate fi aplicată numai de instanța de judecată*".

Ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 1354/2008 prin care s-a admis excepția de neconstituționalitate a sintagmei „*numai dacă există consimțământul*

contravenientului", considerându-se că aceasta este neconstituţională, alin. (3) al art. 1 din O.G. nr. 55/2002 potrivit căruia *sancţiunea prestării unei activităţii în folosul comunităţii* putea fi aplicată *numai dacă exista consimţământul contravenientului* a fost abrogat expres prin Legea nr. 294/2009. În doctrină, această decizie a fost privită sub aspect practic mai ales, de a consacra aplicarea unei noi instituţii în procedura contravenţională română, şi anume sancţiunea principală contravenţională a prestării unei activităţi în folosul comunităţii, sancţiune care, nu putea fi aplicată în practică înainte de această decizie aproape în nicio situaţie, deoarece era greu de crezut că o persoană insolvabilă şi-ar da acordul pentru a i se aplica această sancţiune. Deoarece amenzile care se aplică alternativ cu sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii nu sunt extrem de oneroase, o persoană solvabilă ar prefera aplicarea amenzii. În toate situaţiile în care contravenientul nu era de acord cu sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii, instanţa era obligată să aplice sancţiunea amenzii (*M. Ursuţa*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 6/2010, p. 334).

Acelaşi specialist îşi arată şi rezerva faţă de o viziune prea optimistă, argumentând ulterior că, în concret, această sancţiune nu poate fi executată, iar consecinţa va fi creşterea nu a veniturilor, ci a cheltuielilor bugetare prin desfăşurarea unor proceduri judiciare inutile (*M. Ursuţa*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 9/2010, p. 515).

Potrivit art. 39^1 din O.G. nr. 2/2001: „(1) *În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancţiunii şi nu există posibilitatea executării silite, acesta va sesiza instanţa în circumscripţia căreia s-a săvârşit contravenţia, în vederea înlocuirii amenzii cu sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii, ţinându-se seama, după caz, şi de partea din amendă care a fost achitată.* (2) *În cazul în care contravenientul, citat de instanţă, nu a achitat amenda, în termenul prevăzut la alin. (1), instanţa procedează la înlocuirea amenzii cu sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii, pe o durată maximă de 50 de ore, iar pentru minori începând cu vârsta de16 ani, de 25 de ore.* (3) *Hotărârea prin care s-a aplicat sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii este supusă recursului.* (4) *Urmărirea punerii în executare a sentinţelor se va realiza de către serviciul de executări civile de pe lângă judecătoria în a cărei rază teritorială s-a săvârşit contravenţia, în colaborare cu serviciile specializate din primării*". Sancţiunea *prestării unei activităţi în folosul comunităţii* se aplică numai contravenienţilor persoane fizice, aşa cum deja am precizat.

Potrivit art. 6 din O.G. nr. 55/2002: „*În cazul contravenţiilor pentru care legea prevede sancţiunea amenzii alternativ cu sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii, dacă agentul constatator apreciază că sancţiunea amenzii este îndestulătoare, aplică amenda procedând potrivit dispoziţiilor Ordonanţei Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările ulterioare. Dacă, în raport cu gravitatea faptei, se apreciază că amenda este neîndestulătoare, agentul constatator încheie procesul-verbal de constatare a contravenţiei şi îl înaintează, în cel mult 48*

de ore, instanței competente", adică judecătoriei în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția.

„Președintele judecătoriei fixează termen de urgență, cu *citarea contravenientului* și *a agentului constatator". „Completul de judecată este format dintr-un singur judecător, contravenientul poate fi asistat de apărător*, iar în cazul în care acesta *este minor, asistența juridică este obligatorie. Instanța dispune citarea părinților sau a reprezentantului legal al minorului. Participarea procurorului este obligatorie".*

„Instanța apreciază asupra legalității și temeiniciei procesului-verbal și pronunță una dintre următoarele soluții: a) *aplică sancțiunea amenzii*; b) *aplică sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, dacă apreciază că aplicarea amenzii contravenționale nu este îndestulătoare ori contravenientul nu dispune de mijloace materiale și financiare pentru plata acesteia*; c) *anulează procesul-verbal*".

„Dacă o persoană a săvârșit mai multe contravenții, constatate prin același proces-verbal, în cazul în care pentru toate faptele sale sau numai pentru unele dintre ele se prevede sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, sancțiunile se cumulează, fără a putea depăși maximul general stabilit de lege".

Potrivit art. 9 din O.G. nr. 55/2002: *„Hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității este irevocabilă".*

Potrivit art. 13 din O.G. nr. 55/2002: *„În toate situațiile, instanța stabilește prin hotărâre, natura activităților ce vor fi prestate de acesta în folosul comunității, pe baza datelor comunicate de primarul localității în care contravenientul își are domiciliul sau reședința, ținând seama de aptitudinile sale fizice și psihice, precum și de nivelul pregătirii profesionale". „Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se pune în executare de către instanță prin emiterea unui mandat de executare".* (...) Ea *„se execută în raza unității administrativ-teritoriale în care contravenientul își are domiciliul sau reședința".*

Potrivit art. 21 din O.G. nr. 55/2002: *„În cazul în care contravenientul, cu rea-voință, nu se prezintă la primar pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii, se sustrage de la executarea sancțiunii după începerea activității sau nu își îndeplinește îndatoririle ce îi revin la locul de muncă, judecătoria, la sesizarea primarului, a unității de poliție sau a conducerii unității la care contravenientul avea obligația să se prezinte și să presteze activitatea în folosul comunității, poate înlocui această sancțiune cu sancțiunea amenzii".* În prezența unei asemenea reglementări se poate ajunge la un cerc vicios. Spre exemplu, un contravenient refuză să achite amenda contravențională, iar instanța, constatând lipsa posibilităților materiale de achitare a amenzii, dispune înlocuirea acesteia cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității. Contravenientul nu se prezintă să execute această sancțiune, iar instanța o înlocuiește... cu amenda! (*M. Ursuța*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 9/2010, p. 515).

Prelegerea XXVIII
Răspunderea administrativ-patrimonială

§1. Evoluţia teoriei cu privire la răspunderea administrativ-patrimonială

Ca orice activitate umană, activitatea autorităţilor administraţiei publice poate genera prejudicii persoanelor fizice sau juridice, cu atât mai frecvente şi mai grave cu cât ea utilizează mijloace exorbitante în raport cu dreptul privat.

Teoria **răspunderii patrimoniale** prezintă importanţă practică şi teoretică, deoarece posibilitatea pentru persoanele fizice şi juridice, victime ale activităţii Administraţiei, de a obţine repararea prejudiciilor imputabile acesteia reprezintă un element esenţial al Statului de drept şi satisface aspiraţiile de dreptate şi morală ale Societăţii moderne. ***Răspunderea statului pentru daune*** a fost cercetată de toţi marii autori din perioada interbelică, dar într-un context diferit (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 443).

Astfel, prof. Paul Negulescu analizează această problemă în sfera *responsabilităţii puterii publice,* prof. Anibal Teodorescu o cercetează în capitolul consacrat *responsabilităţii în dreptul administrativ*, iar profesorii Tarangul şi Rarincescu o consideră o problemă a *contenciosului administrativ*, şi anume *contenciosul în daune.*

În Franţa, în perioada 1800-1872 s-a aplicat principiul *iresponsabilităţii puterii publice*, adică administraţii păgubiţi erau privaţi de orice drept la repararea pagubelor, ideologia politică dominantă a vremii fiind ostilă ideii responsabilităţii Statului. Fundamentarea acestei forme de răspundere a avut loc abia după Revoluţia franceză din 1789, care a marcat trecerea puterii de la Rege la naţiune (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 620).

Cu alte cuvinte, dacă iniţial a fost consacrat *principiul iresponsabilităţii statului pentru pagubele cauzate*, fiind admisă doar *răspunderea statului în cazul exproprierii pentru cauză de utilitate publică*, treptat s-a impus regula *răspunderii funcţionarilor*, odată cu instituirea *principiului garantării funcţiei publice*, în scopul prevenirii eventualelor abuzuri (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 445).

În **dreptul francez**, Decizia Blanco din 1873 aparţinând *Tribunalului de Conflicte* (instanţa abilitată să soluţioneze conflictele de competenţă apărute între instanţa de contencios administrativ şi instanţele ordinare) se află la originea unei veritabile revoluţii jurisprudenţiale, schimbând radical orientarea în problema ***răspunderii statului pentru daune.***

Începând cu această decizie, litigiile referitoare la pagubele cauzate de către serviciile publice locale, care se soluţionau de tribunalele judiciare, fiind strâns legate de ideea de „gestiune privată", au început să fie judecate de jurisdicţiile administrative.

În esenţa ei, *Decizia Blanco* a afirmat principiul competenţei instanţei administrative pentru toate cauzele în care se solicită răspunderea Statului; această competenţă se fondează pe ***autonomia răspunderii administraţiei***, care nu poate fi condusă de

reguli stabilite de Codul civil, referitoare la raporturile între particulari, ci urmează a fi supusă unor reguli speciale, ce variază după nevoile serviciului public şi necesitatea de a concilia drepturile Statului cu drepturile private (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 620 şi urm.).

S-a admis astfel *răspunderea statului nu doar pentru fapta culpabilă a funcţionarului sau proasta funcţionare a serviciului public*, ci şi *pentru riscul serviciului public* (**ideea răspunderii obiective**) şi, implicit, ideea unui regim exorbitant aplicabil acestei forme de răspundere, *regimul dreptului public* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 446).

Originile *responsabilităţii fără culpă* sunt legate de ideea de risc, anumite activităţi fiind periculoase şi producând uneori prejudicii, independent de orice culpă a administraţiei publice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 621).

Responsabilitatea fără culpă sau *responsabilitatea obiectivă* a fost admisă în domeniul *lucrărilor publice*, acestea fiind nu de puţine ori generatoare de pagube, de pildă, în situaţia construcţiilor publice sau a întreţinerii acestora.

În **dreptul românesc** s-au formulat diferite opinii cu privire la *temeiul răspunderii statului (administraţiei) pentru daune*, *regimul juridic aplicabil* şi *instanţa competentă* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 447).

Raţiuni practice au impus treptat abandonarea *principiului iresponsabilităţii Statului*. Amploarea daunelor cauzate de Administraţie amplificându-se odată cu dezvoltarea acţiunii şi mijloacelor sale a făcut din repararea daunelor o necesitate socială (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 236).

Astfel, în ce priveşte fundamentul teoretic al responsabilităţii, doctrina interbelică a fost dominată de principiul *egalităţii cetăţenilor în faţa sarcinilor publice* şi cel al *solidarităţii sociale* care există între membrii societăţii umane, ce presupune ca paguba suferită de unii cetăţeni din cauza unui act de putere publică, emis în interesul general, să fie preluată de colectivitate. Funcţiunea Administraţiei se exercită în interesul tuturor: dacă pagubele produse unora nu ar fi reparate, aceştia ar fi sacrificaţi pentru colectivitate, fără să existe vreun temei care ar putea justifica o asemenea discriminare, astfel încât este necesar ca prin acordarea unor despăgubiri să se restabilească echilibrul rupt în dauna lor (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 267).

§2. Fundamente constituţionale şi legale ale răspunderii administrativ-patrimoniale

Consiliul de Stat înfiinţat în anul 1864 avea competenţa de a judeca „hotărârile miniştrilor, ale prefecţilor sau altor agenţi administrativi, date cu *exces de putere* şi cu *violarea legilor şi a regulamentelor în fiinţă*".

Potrivit Legii de organizare şi funcţionare a Consiliului de Stat, particularii se puteau adresa acestui organ numai pentru anularea actului, urmând a cere **daune** în instanţa de drept comun. De altfel, după desfiinţarea acestuia în anul 1866, s-a dispus

ca afacerile de natură contencioasă „să fie trecute în competenţa instanţelor judecătoreşti", după „regulile ordinare".

Constituţia din 1866 a prevăzut *răspunderea administraţiei pentru cazurile de expropriere din considerente de utilitate publică*, precum şi o acţiune civilă a părţii vătămate, în *cazurile de responsabilitate ministerială*, precizate abia prin *Legea responsabilităţii ministeriale din 1879* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 447).

Constituţia din 1923 şi ulterior **Legea contenciosului administrativ din 1925** au marcat un progres în acest domeniu, în sensul *menţinerii dreptului particularului de a fi despăgubit în caz de expropriere pentru cauză de utilitate publică* şi menţinerii exerciţiului *acţiunii civile în cazul responsabilităţii ministeriale* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 449).

A fost proclamat expres *dreptul particularului de a fi despăgubit de către Stat*, drept extins la toate *cererile de daune rezultate din acte administrative* făcute cu „călcarea legilor şi a regulamentelor sau prin reaua-voinţă a administraţiei de a rezolva cererea referitoare la un drept". S-a acordat astfel competenţă instanţelor de *a pronunţa daune civile* până la restabilirea dreptului vătămat, precum şi de *a judeca cererea de despăgubiri* îndreptată fie împotriva autorităţii chemate în judecată, fie împotriva funcţionarului vinovat.

Şi după anul 1925, jurisprudenţa a considerat acţiunea în daune în faţa Curţilor de Apel ca o *acţiune accesorie acţiunii în anulare*, de competenţa instanţei de drept comun, chiar şi în cazul actelor de autoritate. Astfel, cel păgubit printr-un act de autoritate se putea adresa Curţilor de Apel cerând fie *anularea actului şi despăgubiri*, fie *doar anularea actului*, fie *doar despăgubiri*, dar se putea adresa şi direct instanţei de drept comun pentru prejudiciile suferite (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 450).

În ce priveşte regimul civil sau administrativ aplicabil răspunderii administraţiei pentru daune, opiniile au fost împărţite, în sensul că fie a existat o orientare categorică către dreptul comun, fie către dreptul administrativ, jurisprudenţa acţionând cel mai adesea în sensul *tezei civiliste*.

În **perioada postbelică**, în problema *naturii juridice a răspunderii organelor administraţiei de stat* s-au confruntat, în continuare, doctrina de drept public cu cea de drept privat (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 451).

Această chestiune fiind direct legată de *instituţia contenciosului administrativ*, doctrina a fost influenţată de reglementările adoptate în această materie, care au oferit argumente când în favoarea *tezei naturii civile* a acestei forme de răspundere, când în favoarea *tezei naturii administrative*. În timp, s-au dezvoltat două puncte de vedere divergente: ***teoria naturii juridice civile a răspunderii patrimoniale***, calificată ca o *răspundere civilă delictuală* şi, respectiv, ***teoria naturii juridice administrative a răspunderii patrimoniale***, pornind de la premisa că ea intervine în câmpul *relaţiilor de subordonare a organelor administraţiei de stat* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 452 şi urm.).

Doctrina franceză actuală a optat pentru utilizarea conceptului de *responsabilitate administrativă* în locul celui de *responsabilitate a administraţiei*, fiind enume-

rate următoarele caracteristici: sub aspectul izvoarelor, e vorba de un *regim preponderent jurisprudențial*; *responsabilitatea funcționarului coexistă cu cea a administrației*; se poate constata o *lărgire treptată a sferei acestei forme de răspundere, prin jurisprudență* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 455 și urm.).

Dreptul pozitiv francez a consacrat deci, după două sute de ani de practică jurisprudențială, *existența unei răspunderi personale a funcționarului pentru faptele sale* și a *unei răspunderi a persoanelor publice* (autoritățile publice) în *unul și același caz* (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 456).

Aceste două forme de răspundere nu se exclud, dimpotrivă, ele se constituie ca o garanție a reparării prejudiciului celui vătămat în drepturile sale.

În ce privește întinderea *răspunderii administrativ-patrimoniale*, aceasta diferă în funcție de *caracterele faptului producător de prejudicii*, dar și de *natura funcției publice* din momentul în care prejudiciul a fost cauzat.

Sub aspectul *consacrării constituționale a principiului răspunderii patrimoniale a statului (administrației) pentru daune*, în doctrina administrativă se arată că există constituții occidentale care nu conțin niciun fel de dispoziții în această privință, există constituții care conțin dispoziții cu valoare de principii, dar există și constituții care conțin norme de detaliu (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 457).

În consecință, problema **răspunderii administrativ-patrimoniale** se pune numai în cazurile în care s-a produs un prejudiciu material sau moral prin acte sau activități ale unei autorități publice, în calitatea lor de persoane juridice de drept public, prin aceasta deosebindu-se de fapt, în esență, răspunderea administrativ-patrimonială de răspunderea civilă, care este rezultatul activității culpabile a unei persoane fizice sau juridice de drept civil, deci de drept privat.

În ce privește fundamentele Constituției României din 1991, republicată, în această chestiune, din coroborarea unor norme conținute în mai multe articole ale sale rezultă că cetățenii români au dreptul la *repararea pagubelor cauzate prin actele administrative ale autorităților publice*, respectiv prin *tăcerea* sau *întârzierea acestora față de cererea lor* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 459).

Din conținutul art. 52 alin. (2) din Constituția republicată, care permite ca prin lege organică să fie stabilite „condițiile și limitele exercitării" *dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică*, rezultă că pot fi avute în vedere trei ipoteze: *o acțiune numai împotriva autorității publice*; *o acțiune numai împotriva funcționarului*; *o acțiune concomitentă împotriva ambilor*.

Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, se axase pe *ultima soluție*, iar **actuala lege a contenciosului administrativ** a menținut această formulă consacrată și de jurisprudența administrativă.

Astfel, potrivit art. 16 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *Cererile în justiție prevăzute de prezenta lege pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită*

plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă. (2) *Persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul*".

Corelativ, art. 575 C.adm. introduce elemente de noutate, dar creează și unele neclarități în raport cu art. 16 din Legea nr. 554/2004, reglementând ***răspunderea administrativ-patrimonială solidară pentru prejudicii cauzate prin acte administrative*** astfel: „(1) *Autoritățile și instituțiile publice răspund patrimonial, din bugetul propriu, pentru pagubele materiale sau morale cauzate prin acte administrative, prin refuzul nejustificat de a soluționa o cerere sau prin nesoluționarea în termen a acesteia.* (2) *Dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere, în situațiile în care este dovedită vinovăția cu intenție a demnitarului, a funcționarului public sau a personalului contractual, acesta răspunde patrimonial solidar cu autoritatea sau instituția publică dacă nu a respectat prevederile legale specifice atribuțiilor stabilite prin fișa postului sau prin lege*".

Doctrina a subliniat necesitatea de a se regla pe viitor raportul dintre art. 16 din Legea contenciosului administrativ și art. 575 alin. (2) C.adm., ținând cont mai ales de următoarele două aspecte: sintagma act administrativ, utilizată de Cod, are în vedere atât actul unilateral, cât și actul bilateral, contractul administrativ; în ceea ce privește natura vinovăției, atunci când este vorba despre intervenția răspunderii administrativ-patrimoniale pentru prejudiciile produse prin acte administrative, trebuie avută în vedere vinovăția sub forma intenției, adică soluția Codului (*V. Vedinaș*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 430 și urm.).

Legiuitorul constituant reglementează tot la art. 52, la alineatul următor, și o *răspundere patrimonială a statului*, care a fost extinsă cu ocazia revizuirii, de la erorile judiciare săvârșite în procesele penale, la *toate erorile judiciare*, fără excepție.

Răspunderea statului este stabilită *în condițiile legii*, precizare care poate avea semnificația unei legi speciale, dar poate avea și semnificația dreptului comun, Constituția îngăduind ambele posibilități (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 461).

În plus, tot cu ocazia revizuirii a fost consacrată expres *răspunderea solidară a magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință* sau *gravă neglijență*. Astfel, prin simetrie cu soluția juridică oricând posibilă în cazul funcționarilor publici, se oferă posibilitatea statului ca în cazul magistraților să dispună de o acțiune în regres pentru a putea recupera prejudiciile cauzate prin asumarea răspunderii patrimoniale pentru erorile judiciare (*E.S. Tănăsescu*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 108).

Dispoziția constituțională ce consacră răspunderea magistraților a fost criticată pentru faptul că nu deschide persoanei vătămate o acțiune alternativă – împotriva statului sau a magistratului – prima fiindu-i, de altfel, mai profitabilă, dar după angajarea răspunderii statului, acesta are acțiune recursorie împotriva magistratului. Art. 96 și urm. din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor,

republicată, precizează condiţiile angajării răspunderii civile a magistratului. Acesta, printr-o acţiune în regres, poate fi obligat faţă de stat în limitele despăgubirilor plătite victimei erorii judiciare. Aşadar, persoană vătămată se îndreaptă cu acţiune împotriva statului reprezentat prin Ministerul Finanţelor Publice. După acoperirea prejudiciului, în temeiul unei hotărâri definitive, statul se poate îndrepta împotriva magistratului care, cu *rea-credinţă* sau *gravă neglijenţă* a săvârşit eroarea judiciară cauzatoare de prejudicii. Potrivit art. 99^1 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor republicată, cu modificările şi completările ulterioare: *„Există* ***rea-credinţă*** *atunci când judecătorul sau procurorul încalcă cu ştiinţă normele de drept material ori procesual, urmărind sau acceptând vătămarea unei persoane"* şi *„există* ***gravă neglijenţă*** *atunci când judecătorul sau procurorul nesocoteşte din culpă, în mod grav, neîndoielnic şi nescuzabil, normele de drept material ori procesual"*.

§3. Definiţia şi formele răspunderii administrativ-patrimoniale

Potrivit art. 573 C.adm., *„Răspunderea administrativ-patrimonială reprezintă o formă a răspunderii administrative care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităţilor administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate unei persoane fizice sau judiciare prin orice eroare judiciară, pentru limitele serviciului public, printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administraţiei publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege sau la un interes legitim"*.

În afară de ipoteza răspunderii pentru erori judiciare care revine statului în temeiul art. 52 alin. (3) din Constituţie, în celelalte ipoteze sunt responsabile autorităţile/instituţiile publice care au provocat paguba, ce pot fi „de stat" sau „judeţene/locale", dar ele reprezintă subiecte de drept distincte în raport cu statul şi unităţile administrativ-teritoriale, se arată în doctrină, dintr-o perspectivă critică faţă de prima definiţie legală a răspunderii administrativ-patrimoniale (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2019, p. 85).

În doctrină, sintetic, **răspunderea administrativ-patrimonială** este privită ca fiind răspunderea autorităţilor publice pentru prejudiciile cauzate particularilor prin actele lor administrative ilegale (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 258).

Interpretarea normelor constituţionale a permis identificarea următoarelor forme ale **răspunderii statului pentru daunele create**: *răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare*; *răspunderea patrimonială a autorităţilor publice pentru pagubele cauzate prin acte administrative sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, cu posibilitatea introducerii în cauză a funcţionarului vinovat de emiterea actului*; *răspunderea patrimonială solidară a autorităţilor administraţiei publice şi a funcţionarilor pentru pagubele cauzate domeniului public ori ca urmare a proastei funcţionări a serviciilor publice*; *răspun-*

derea patrimonială exclusivă a autorităţilor administraţiei publice pentru limitele serviciului public (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 461 şi urm.).

Opiniile diferite cu privire la *natura juridică a răspunderii patrimoniale a statului* prin autorităţile sale pentru prejudiciile cauzate prin acte ilegale au contribuit la identificarea mai multor categorii de *condiţii ale acestor forme de răspundere patrimonială.*

Prima formă menţionată consacră ***răspunderea patrimonială a statului*** *pentru orice prejudicii cauzate prin erori judiciare*, stabilită în condiţiile legii, adăugându-se, după cum am subliniat, şi posibilitatea unei acţiuni în regres a statului împotriva *magistraţilor care şi-au exercitat funcţia cu rea-credinţă sau gravă neglijenţă.*

Pentru a se stabili răspunderea patrimonială a statului nu trebuie să se constate în prealabil culpa cuiva (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 279).

Prin noua consacrare constituţională, ca urmare a revizuirii, a fost extinsă sfera răspunderii statului la prejudiciile cauzate în orice eroare judiciară, fiind lărgită astfel *garanţia constituţională* pe care o reprezintă această răspundere.

A patra formă este o ***răspundere obiectivă***, cel care a suferit o pagubă trebuie să demonstreze instanţei de contencios administrativ că paguba suferită se datorează unei *limite a serviciului public.* Această formă de răspundere presupune îndeplinirea următoarelor condiţii: a) *existenţa unui serviciu public care prin natura sa să conţină riscul producerii anumitor pagube pentru cetăţeni*; b) *existenţa unui prejudiciu material* adus persoanei fizice sau juridice; c) *existenţa unei legături cauzale între riscul (limita) serviciului public şi paguba produsă* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 464).

Răspunderea obiectivă se angajează în absenţa oricărui fapt culpabil, fiind o răspundere datorată prejudiciului cauzat (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 624).

Art. 574 C.adm. enumeră ***condiţiile răspunderii exclusive a autorităţilor şi instituţiilor publice pentru prejudiciile de natură materială sau morală produse ca urmare a carenţelor organizatorice sau funcţionale ale unor servicii publice***, şi anume: „a) *existenţa unui serviciu public care prin natura sa conţine riscul producerii anumitor prejudicii pentru beneficiari*; b) *existenţa unui prejudiciu material sau moral, după caz, al unei persoane fizice sau juridice*; c) *existenţa unei legături de cauzalitate între utilizarea unui serviciu public care prin natura sa conţine riscul producerii anumitor prejudicii şi paguba produsă persoanei fizice sau, după caz, a persoanei juridice*".

Art. 576 C.adm. consacră şi o formă de ***răspundere administrativ-patrimonială solidară pentru prejudicii cauzate în legătură cu punerea în valoare a bunurilor şi a serviciilor publice***, stabilind că: *„Autorităţile şi instituţiile publice şi personalul acestora, a cărui culpă a fost dovedită, răspund patrimonial solidar pentru pagube produse domeniului public ori privat ca urmare a organizării sau funcţionării serviciului public cu nerespectarea prevederilor legale în vigoare".*

După cum doctrina a semnalat deja, serviciile publice nu se pun în valoare, ci se prestează. Actele juridice încheiate în acest scop sunt, de regulă, *contracte*

administrative, fiind o *răspundere administrativ-patrimonială pentru prejudicii produse prin contracte de punere în valoare a unor bunuri proprietate publică sau privată ori de prestare a unor servicii publice*, formulare care poate fi avută în vedere, de *lege ferenda*. Mai mult decât atât, s-ar părea că această formă de răspundere administrativ-patrimonială reglementată distinct „se topeşte" fie în răspunderea patrimonială pentru prejudiciile produse prin contracte administrative, fie în răspunderea patrimonială pentru prejudiciile produse de limitele/carenţele serviciului public (*V. Vedinaş*, Codul administrativ adnotat..., 2020, p. 431).

În celelalte două ipoteze enumerate este vorba despre o ***răspundere bazată pe culpă***. Ea presupune îndeplinirea următoarelor patru condiţii: a) *actul administrativ să fie ilegal*; b) *să existe un prejudiciu*; c) *să existe un raport de cauzalitate între actul ilegal şi prejudiciul produs*; d) *să existe culpa autorităţii publice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 465).

Sunt condiţiile tradiţionale ale răspunderii administraţiei pentru pagubele cauzate prin acte administrative ilegale numite sintetic: *ilegalitatea*, *prejudiciul*, *legătura cauzală* şi *culpa* (*I. Iovănaş*, op. cit., 1977, p. 335 şi urm.).

Extrapolând la dreptul Uniunii Europene, în doctrină se constată că şi Curtea de la Luxemburg a decis în mod constant că angajarea răspunderii extra-contractuale a Uniunii Europene pentru comportamentul ilicit al organelor sale este supusă întrunirii unor condiţii, şi anume: nelegalitatea comportamentului imputat instituţiilor, caracterul real al prejudiciului şi existenţa unei legături de cauzalitate între pretinsul comportament şi prejudiciul invocat (*A. Trăilescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 65).

Prima condiţie rezultă atât din art. 52 din Constituţia republicată, cât şi din unele dispoziţii ale Legii nr. 554/2004. Acţiunea în contencios administrativ trebuie să aibă la bază un *act administrativ* pe care cel vătămat îl consideră ilegal, singura în măsură să decidă asupra acestui aspect fiind însă instanţa de judecată. Chiar şi o *acţiune pentru repararea unui prejudiciu*, ulterioară acţiunii în anulare, care poate fi o *acţiune de sine stătătoare* sau o *acţiune subsidiară acţiunii în anulare*, pe care legea o permite, trebuie să se bazeze pe un act administrativ ilegal.

Art. 577 C.adm. consacră pentru prima dată în legislaţia românească ***condiţiile răspunderii administrativ-patrimoniale***, şi anume: a) *actul administrativ contestat este ilegal*; b) *actul administrativ ilegal este cauzator de prejudicii materiale sau morale*; c) *existenţa unui raport de cauzalitate între actul ilegal şi prejudiciu*; d) *existenţa culpei autorităţii publice şi/sau a personalului acesteia*".

Trebuie făcută distincţia între *crearea de prejudicii prin acte administrative legale* ce concretizează sancţiuni administrative şi *crearea de prejudicii prin acte administrative ilegale* în sensul larg al noţiunii (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 466).

Astfel, în prima situaţie, autorităţile administraţiei publice acţionează în realizarea competenţei lor materiale, putând dispune măsuri de siguranţă, de ocrotire a intereselor colective şi individuale, garantând executarea legii şi a celorlalte acte normative emise în baza acesteia sau, pur şi simplu, aplică diferite sancţiuni administrative

etc. Spre exemplu, plata unei amenzi contravenţionale va afecta bugetul şi, implicit, patrimoniul contravenientului, dar vina este a acestuia, administraţia limitându-se la aplicarea legislaţiei contravenţionale. Dimpotrivă, în a doua situaţie, chiar autorităţile administraţiei publice au încălcat legea, fiind culpabile.

În ce priveşte distincţia *acte administrative normative-acte administrative individuale*, mai ales cele din urmă sunt susceptibile să producă prejudicii particularilor, deoarece ele sunt emise cu scopul de a da naştere unor drepturi şi obligaţii în beneficiul sau în sarcina uneia sau mai multor persoane determinate. *Actele administrative individuale* pot produce pagube prin chiar emiterea lor, cum ar fi o decizie de destituire dintr-o funcţie publică, o decizie de pensionare etc. sau condiţionat, ca urmare a punerii lor în executare prin fapte materiale, cum ar fi o autorizaţie de desfiinţare a unei construcţii etc. (*A. Trăilescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 69).

Pot exista însă şi situaţii de excepţie când prin adoptarea unui *act administrativ normativ* iau naştere raporturi juridice prin care pot fi lezate drepturi sau interese legitime ale particularilor. Asemenea situaţii au fost avute în vedere chiar şi de legiuitorul constituant derivat care a consacrat expres în art. 126 alin. (6) teza a II-a, posibilitatea *„persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale"* de a obţine *despăgubiri* în instanţa de contencios administrativ, potrivit art. 9 din Legea contenciosului administrativ.

În cazul actelor administrative normative tipice, *răspunderea administrativ-patrimonială* este condiţionată ca şi în cazul răspunderii pentru actele individuale, de caracterul ilegal al acestora, care atrage anularea lor, pe cale judecătorească (*A. Trăilescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 72).

Art. 18 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ prevede că *„în cazul soluţionării cererii* (de anulare a actului sau de obligare la emiterea unui act administrativ, de eliberare a unui alt înscris sau de efectuare a unei anumite operaţiuni administrative) *instanţa va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru*". Iar potrivit art. 19 alin. (1) din lege, *„când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în acelaşi timp şi despăgubiri, termenul de prescripţie pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei"*.

Prin Decizia nr. 22/2019, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a hotărât, urmare a unui recurs în interesul legii că, *„data la care începe să curgă termenul de prescripţie pentru introducerea acţiunii în despăgubire reprezintă momentul la care persoana vătămată printr-un act administrativ nelegal a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei, nefiind legat în mod direct şi aprioric nici de comunicarea actului administrativ nelegal şi nici de momentul rămânerii definitive a hotărârii de anulare a acestuia"*.

Cea de-a doua condiţie, ca ***actul administrativ ilegal să fie cauzator de prejudicii***, are în vedere atât prejudiciile materiale, cât şi prejudiciile morale, cuantumul acestora fiind stabilit de către instanţă distinct. *Prejudiciul* trebuie să fie *cert*, adică să fie *născut* şi *actual* (*A. Trăilescu*, op. cit., 2019, p. 265).

Şi Curtea de Justiţie de la Luxemburg a recunoscut posibilitatea cauzării de daune prin actele normative ale instituţiilor europene, statuând că „în cazurile în care răspunderea îşi are originea într-un act normativ, termenul de prescripţie nu poate începe să curgă înainte ca efectele prejudiciabile ale acestui act să se fi produs şi, prin urmare, înaintea momentului în care persoanele vizate au suferit un prejudiciu cert" (*A. Trăilescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 71).

Şi în jurisprudenţa administrativă franceză, judecătorul administrativ a limitat iniţial obligaţia de reparare a pagubei numai la prejudiciile materiale, înţelegând prin acestea, prejudiciile cu consecinţe de ordin patrimonial, fie prin cheltuielile pe care le antrenează, fie prin pierderile pe care le provoacă, referitoare la bunurile sau integritatea persoanei fizice. Treptat, încep să fie luate în considerare şi prejudiciile morale, adică atingerile aduse anumitor valori nemateriale, spre exemplu, atingerea adusă reputaţiei artistice a unui actor, pictor etc. (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 629).

De asemenea, se mai subliniază în doctrina românească, preluându-se informaţii din doctrina franceză, în practică poate fi dificilă determinarea persoanei publice căreia prejudiciul îi este imputabil, mai ales când acelaşi funcţionar cumulează competenţe diferite pentru mai multe persoane publice, deoarece prejudiciul pe care-l produce angajează răspunderea colectivităţii umane pentru care a efectuat actul producător de prejudiciu. Este cazul primarului, spre exemplu, care acţionează atât pentru Stat, cât şi pentru colectivitatea locală (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 242).

Problema devine şi mai complexă atunci când mai mulţi funcţionari publici aparţinând unor persoane publice diferite au colaborat la actul producător de prejudiciu, urmând a se determina responsabilitatea reparării prejudiciului.

A treia condiţie, ***raportul de cauzalitate***, reprezintă o condiţie specifică răspunderii juridice în general, dar cercetarea legăturii cauzale este realizată de instanţă, concret, de la caz la caz (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 469).

Legat de această condiţie urmează a fi reţinute două precizări: pe de o parte, de cele mai multe ori, actele administrative produc prejudicii nu prin simpla manifestare de voinţă, ci ca urmare a executării lor, iar pe de altă parte, nu orice ilegalitate a actului este producătoare de prejudicii. Cauzalitatea între actul ilegal al administraţiei publice şi paguba produsă are caracter direct. În unele situaţii, deşi cauzalitatea este *directă*, ea nu este *exclusivă*. Astfel, dacă paguba se datorează atât acţiunii unui particular, cât şi acţiunii administraţiei, aceasta din urmă va răspunde parţial, în raport de activitatea sa cauzatoare de prejudicii (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 630).

Dacă paguba se datorează *forţei majore* sau *cazului fortuit*, ea va produce în dreptul administrativ acelaşi efect ca şi în dreptul privat, adică va înlătura orice răspundere a administraţiei. *Forţa majoră* este definită în art. 1351 alin. (2) C.civ. ca reprezentând *„orice eveniment extern, imprevizibil, absolut invincibil şi inevitabil"*, iar *cazul fortuit* este definit în art. 1351 alin. (3) C.civ. ca reprezentând *„un eveniment care nu poate fi prevăzut şi nici împiedicat de către cel care ar fi fost chemat să răspundă dacă evenimentul nu s-ar fi produs"*.

În ce privește ***culpa autorității publice***, aceasta rezultă chiar din logica internă a răspunderii juridice, privită fie ca instituție juridică, fie ca situație juridică (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 470).

În doctrina franceză, autorii se referă la o *culpă de serviciu* privită ca o *neglijență în funcționarea normală a serviciului, incumbând unuia sau mai multor funcționari publici, dar neimputabilă lor personal* (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 243).

În dreptul administrativ, Legea nr. 554/2004 nu solicită reclamantului să dovedească vinovăția autorității publice, aceasta fiind prezumată. Astfel, prezumția vinovăției autorității publice rezultă din caracterul ilegal al actului administrativ, al refuzului nejustificat de a rezolva o cerere sau al nesoluționării cererii în termenul legal. Vinovăția administrației publice constă în îndeplinirea defectuoasă a prerogativelor sale de putere publică, având ca urmare producerea de pagube particularilor prin încălcarea sau nerecunoașterea drepturilor sau intereselor legitime ale acestora (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 235).

În cazul *răspunderii administrativ-patrimoniale*, „fapta ilicită" poate să constea în emiterea actului administrativ ilegal, refuzul de a rezolva o cerere, nesocotirea unui drept sau a unui interes legitim, acțiuni sau inacțiuni care presupun o vină a autorității administrative. Deoarece acestea nu sunt abstracțiuni, ci colective organizate de funcționari, învestiți cu atribuții, se subînțelege că emiterea actului administrativ ilegal, cauzator de prejudicii, se datorează culpei cel puțin a unui funcționar din colectiv. De aici fundamentul acțiunii directe împotriva funcționarului vinovat de emiterea actului, reglementată expres și de Legea contenciosului administrativ.

Astfel, *răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarului public* intervine fie pe cale *directă*, fie pe cale *indirectă*, când este chemat în garanție de către autoritatea publică pentru care lucrează, dacă cel păgubit și-a îndreptat acțiunea numai împotriva autorității publice (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 280).

Pentru ca funcționarul public să răspundă pentru prejudiciul suferit de o persoană fizică sau juridică, se cer îndeplinite aceleași condiții ca și în cazul *răspunderii autorității publice*: *actul administrativ contestat să fie ilegal, să existe un prejudiciu, să existe o legătură de cauzalitate între act și prejudiciu* și *să existe culpa funcționarului public*. În mod similar, urmează să identificăm condițiile răspunderii solidare a autorității publice și a funcționarului pentru prejudiciile cauzate în baza unor ***contracte administrative*** care vizează punerea în valoare a unor *bunuri ale domeniului public* sau, după caz, *prestarea unor servicii publice* sau executarea unor lucrări de interes public ori achiziții publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 471).

O noutate legislativă o constituie consacrarea prin art. 578 C.adm. a ***răspunderii patrimoniale a personalului autorităților sau instituțiilor publice în legătură cu atribuțiile delegate***, stabilindu-se că acesta răspunde pentru prejudiciile cauzate în legătură cu exercitarea atribuțiilor delegate, cu precizarea că actul de delegare trebuie să prevadă limitele acestuia. Există și exonerarea de răspundere în cazul actului de delegare emis cu încălcarea unor prevederi exprese ale Codului administrativ.

Repere bibliografice (Răspunderea administrativă)

Doctrină românească actuală

I. Tratate, cursuri, monografii

Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 329-476.

Ioan Alexandru, Mihaela Cărăuşan, Sorin Bucur, Drept administrativ, ed. a 3-a revizuită şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 385-387, 392-418, p. 430-436.

Lidia Barac, Răspunderea şi sancţiunea juridică, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997.

Emil Bălan, Instituţii administrative, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 193-195, p. 213-226.

Dumitru Brezoianu, Drept administrativ român, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 114-159.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Florin Coman Kund, Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar. Partea a II-a, ed. a 3-a, revăzută, actualizată şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 152-212.

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

Ion Corbeanu, Drept administrativ, ed. a 2-a revăzută şi completată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, p. 189-200.

Tudor Drăganu, Accesul liber la justiţie, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 240.

Liviu Giurgiu, Cristian Giuseppe Zaharie, Drept administrativ, ed. a 8-a, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2008, p. 504-548.

Mihai Adrian Hotca, Regimul juridic al contravenţiilor. Comentarii şi explicaţii, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012.

Ilie Iovănaş, Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Controlul exercitat asupra activităţii administraţiei publice, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 172-180.

Corneliu Manda, Drept administrativ. Tratat elementar, ed. a 5-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 448-487.

Mădălina-Elena Mihăilescu, Sancţiunile contravenţionale. Aspecte de drept material în dreptul românesc şi comparat, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013.

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019.

Alexandru Negoiţă, Drept administrativ, Ed. Sylvi, Bucureşti, 1996, p. 181-200.

Mihai Oroveanu, Tratat de drept administrativ, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998, p. 235-249, p. 346-347.

Andrei Pap, Drept contravenţional. Culegere de hotărâri judecătoreşti 2007-2014, Vol. I. Reflectarea jurisprudenţei CEDO în procedura contravenţională naţională, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015.

Andrei Pap, Drept contravenţional. Culegere de hotărâri judecătoreşti 2014, Vol. II. Plângeri contravenţionale. Contestaţii la executare, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015.

Andrei Pap, Drept contravenţional. Culegere de hotărâri judecătoreşti 2014, Vol. III. Răspunderea contravenţională în dreptul muncii, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015.

Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 520-521, p. 587-631.

Mona Maria Pivniceru, Petre Susanu, Dan Tudorache, Contravenţia. Îndrumar teoretic şi practic, Institutul European, Iaşi, 1997.

Ovidiu Podaru, Radu Chiriţă, Ioana Păsculeţ, Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, ed. a 4-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2019.

Iulian Poenaru, Regimul juridic al contravenţiilor. Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002.

Iulian Poenaru, Răspunderea pentru contravenţii, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998.

Mircea Preda, Drept administrativ. Partea generală, ed. a 2-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006, p. 271-330.

Valentin Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a 3-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 684-746.

Valentin Prisăcaru, Actele şi faptele de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 382-396.

Valentin Prisăcaru, Contenciosul administrativ român, ed. a 2-a revăzută şi adăugită de autor, Ed. All Beck, Bucureşti, 1998, p. 216-245.

Ioan Santai, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. II, ediţie parţial revizuită, Ed. „Alma Mater", Sibiu, 2011, p. 391-449.

Cătălin-Silviu Săraru, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 210-242.

Elena Emilia Ştefan, Răspunderea juridică. Privire specială asupra răspunderii în dreptul administrativ, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2013.

Alin Trăilescu, Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013.

Anton Trăilescu, Drept administrativ. Partea specială, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 228-275.

Alexandru Ţiclea, Reglementarea contravenţiilor, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998.

Mircea Ursuţa, Dreptul contravenţional şi procedura judiciară în dreptul public. Actualitate şi perspective, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2018.

Mircea Ursuţa, Contravenţiile rutiere, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011.

Mircea Ursuța, Procedura contravențională, ed. a 3-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2010.

Verginia Vedinaș, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2020.

Verginia Vedinaș, Drept administrativ, ed. a 12-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 566-618.

II. Studii, articole (prelegerea XXII)

Dana Apostol Tofan, Formele răspunderii în dreptul administrativ (I), în Studii și cercetări juridice nr. 2/2016, p. 233-265 și (II), în Studii și cercetări juridice nr. 3/2016, p. 401-433.

Lidia Barac, Câteva considerații cu privire la definirea răspunderii juridice, în Dreptul nr. 4/1994, p. 39-41.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Reglementarea „răspunderii administrative" în Codul administrativ – o tentativă „improprie"?, în Revista de Drept Public nr. 4/2019, p. 80-95.

Flavia Ghencea, Răspunderea în Codul administrativ. Responsabilitatea ministerială – piesa lipsă din puzzle-ul Codului administrativ?, în Revista de Drept Public nr. 4/2019, p. 96-102.

Laura Codruța Lascu, Considerații referitoare la aplicarea unei sancțiuni cu caracter administrativ în condițiile art. 90-91 Cod penal și art. 18^1 Cod penal, în Dreptul nr. 4/1996, p. 73-75.

Mihai Oroveanu, Poliția administrativă, în Studii de Drept Românesc nr. 1/1994, p. 29-38.

Corneliu-Liviu Popescu, Caducitatea rezervei formulate de România la ratificarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, referitoare la sancțiunea disciplinară cu arest pentru militari, în urma revizuirii constituționale, în Dreptul nr. 3/2004, p. 70-76.

Corneliu-Liviu Popescu, Aspecte de contencios administrativ privind sancțiunile administrativ-disciplinare și măsurile administrativ-preventive aplicate autorităților administrației publice locale autonome, în Dreptul nr. 12/1996, p. 55-60.

Octavian Rădulescu, Paula Rosenberg, Amalia Rădulescu, Despre sancțiunile cu caracter administrativ aplicate în baza art. 18^1 din Codul penal, în Dreptul nr. 8/2002, p. 139-143.

Marin Susman, O problemă privind sancționarea minorilor cu amendă administrativă, în Dreptul nr. 9/1996, p. 96-98.

II. Studii, articole (prelegerea XXIII)

Dana Apostol Tofan, Regimul juridic actual aplicabil contravențiilor. Aspecte de drept material, în Curierul Judiciar nr. 6/2002, p. 1-22.

Iulian Poenaru, Problemele legislației contravenționale, în Dreptul nr. 2/1998, p. 46-56.

Corneliu-Liviu Popescu, Reglementarea constituțională a contravențiilor, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1996, p. 80-82.

Mircea Ursuța, Este dreptul contravențional un rezultat al fragmentării dreptului administrativ. Scurte considerații, în Dreptul nr. 3/2017, p. 55-59.

Mircea Ursuța, Codul contravențional – o necesitate?, în Dreptul nr. 1/2014, p. 178-193.

II. Studii, articole (prelegerea XXIV)

Mircea Ursuța, Efectele Deciziei Curții Constituționale nr. 152 din 6 mai 2020 în materia contravențiilor la regimul stării de urgență, în Revista de Drept Public nr. 1-2/2020, p. 37-44.

I. *Iulian Poenaru,* II. *Ioan Santai*, Noul regim al contravențiilor. Ordonanța nr. 2/2001, în Dreptul nr. 12/2001, p. 3-18.

Elena Emilia Ștefan, Delimitarea dintre infracțiune și contravenție în lumina noilor modificări legislative, în Dreptul nr. 6/2015, p. 143-159.

II. Studii, articole (prelegerea XXV)

Ancuța Blănariu, Adrian-Constantin Tătar, Considerații critice asupra măsurii ridicării vehiculelor staționate neregulamentar, în Curierul Judiciar nr. 3/2015, p. 144-150.

Mădălina Mihăilescu, Câteva considerații pe marginea sancțiunii contravenționale a desființării lucrărilor și aducerii terenului la starea inițială, în Curierul Judiciar nr. 3/2011, p. 160-163.

Mădălina Mihăilescu, Sancțiuni administrativ-contravenționale – aspecte noi de doctrină și jurisprudență, în A.U.B., Seria Drept, partea III/2009, p. 96-109.

Alecu Petrea, Contravențiile fiscale. Competența de soluționare în lumina noilor reglementări, în Dreptul nr. 12/1998, p. 109-112.

Corneliu-Liviu Popescu, Regimul contravențional special instituit de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice și de Regulamentul său de aplicare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 85/2003, în Dreptul nr. 5/2003, p. 5-27.

Corneliu-Liviu Popescu, Ilegalitatea sancțiunilor contravenționale privind blocarea și ridicarea vehiculelor staționate neregulamentar pe drumurile publice, în Curierul Judiciar nr. 10/2002, p. 7-13.

Gigel Potrivitu, Discuții pe marginea contravenției prevăzute de art. 17 lit. k) din Legea nr. 87/1994, în Dreptul nr. 11/1997, p. 96-98.

I. *Titus Pungă,* II. *Francisc Ovidiu*, În legătură cu sancțiunea închisorii contravenționale, în Dreptul nr. 10/1999, p. 136-140.

Ana Vasile, Cu privire la natura juridică a prestării unei activități în folosul comunității, în Dreptul nr. 4/2003, p. 132-134.

II. Studii, articole (prelegerea XXVI)

Dragoş Bogdan, Excepţia prescripţiei în plângerile contravenţionale, în Juridica nr. 3/2001, p. 115-120.

Flavius Bradin, Emilian Popescu, Raportul dintre răspunderea managerului şi cea a persoanei juridice în materie contravenţională, în Dreptul nr. 10/2003, p. 213-223.

Costică Diţă, Consideraţii privind prescripţia aplicării sancţiunii contravenţionale, în Dreptul nr. 5/1999, p. 103-105.

Mircea Duţu, Gabriela Duţu, Consideraţii asupra specificului contravenţiilor la regimul de autorizare a construcţiilor, în Dreptul nr. 10-11/1995, p. 81-85.

Vasile Gaftone, Semnificaţia şi efectele săvârşirii faptei contravenţionale în materie de urbanism-construcţii, în Dreptul nr. 1/1996, p. 101-102.

Crăciun Gârbaci, O situaţie specială de aplicare a prescripţiei în materie contravenţională, în Dreptul nr. 3/1995, p. 90-91.

I. *Andrei Iordan,* II. *Vasile Pătulea*, Prescripţia executării amenzilor contravenţionale, în Dreptul nr. 8/1999, p. 81-85.

Chitu Olteanu, Contravenţia în formă continuă, în Dreptul nr. 7/1999, p. 115-116.

Vasile Pătulea, Aplicabilitatea principiului legii mai favorabile şi în domeniul contravenţiilor, în Dreptul nr. 3/1999, p. 139-141.

Alecu Petrea, Probleme privind prescripţia dreptului de executare a amenzilor contravenţionale, în Dreptul nr. 6/1997, p. 59-61.

Octavian Rădulescu, Paula Rosenberg, Amalia Tudor, Despre prescripţia răspunderii contravenţionale, în Dreptul nr. 9/2004, p. 158-161.

I. *C. Sima, C. Brandibur,* II. *Vasile Pătulea*, Unele observaţii în legătură cu prevederile art. 12 din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, în Dreptul nr. 3/2002, p. 99-106.

Ana Suciu, Este aplicabil principiul retroactivităţii legii favorabile şi în materie contravenţională?, în Dreptul nr. 2/2001, p. 137-141.

Simona Şandru, Aplicabilitatea în timp a dispoziţiilor art. 21 şi următoarele din Legea nr. 50/1991 în cazul construcţiilor executate fără autorizaţie sau cu încălcarea prevederilor acesteia, în Dreptul nr. 2/2001, p. 172-174.

Angela Tatu, Discuţii în legătură cu aplicarea dispoziţiilor art. 26 şi 30 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcţiilor şi unele măsuri pentru realizarea locuinţelor, în Curierul Judiciar nr. 2/2003, p. 133-136.

Anton Trăilescu, Executarea proceselor-verbale de sancţionare contravenţională reglementate de Legea nr. 50/1991, în Dreptul nr. 9/2000, p. 101-104.

Liviu Ungur, Consideraţii cu privire la sancţiunea pentru necomunicarea procesului-verbal de constatare a contravenţiei în termenul prevăzut de lege, în Dreptul nr. 10/2003, p. 224-229.

Gheorghe Vidican, Despre prescripţia sancţiunii închisorii contravenţionale sau a prestării unei munci în folosul comunităţii de către contravenientul aflat în executarea unei pedepse privative de libertate, în Dreptul nr. 10/2002, p. 156-161.

II. Studii, articole (prelegerea XXVII)

Dana Apostol Tofan, Regimul juridic actual aplicabil contravenţiilor. Aspecte de drept procesual, în Curierul Judiciar nr. 7/2002, p. 1-23.

Gheorghe Bârligeanu, Unele consideraţii cu privire la transformarea amenzii în închisoare contravenţională reglementată de legislaţia elaborată după decembrie 1989, în Dreptul nr. 7/1994, p. 66-68.

Liviu Beceru, Înlocuirea amenzilor penale şi contravenţionale cu închisoarea, în Dreptul nr. 5/2002, p. 153-156.

Tache Bocănială, Constatarea şi instrumentarea contravenţiilor şi infracţiunilor la regimul vamal. Ineficienţa şi inutilitatea prevederilor art. 17 alin. (2) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României, în Dreptul nr. 5/2007, p. 181-184.

Dragoş Bogdan, Doru Zamfir, Transformarea amenzii în închisoare contravenţională. Practica actuală a instanţelor. Critică, în Juridica nr. 9/2000, p. 348-349.

Constantin Butiuc, Contravenţie. Închisoare contravenţională. Achitarea amenzii contravenţionale după momentul transformării acesteia în închisoare contravenţională. Efecte, în Dreptul nr. 8/1995, p. 91-93.

Gheorghe Buzatu, Constantin Constantin, Consideraţii în legătură cu transformarea amenzii contravenţionale în închisoare contravenţională, în Dreptul nr. 9/2001, p. 120-121.

Nicolae Cârlan, Diferenţierea dintre faptele care constituie infracţiuni la Decretul 400/1981 şi faptele care pot atrage răspunderea administrativă sau contravenţională, în Dreptul nr. 12/1997, p. 84-85.

Mariana Cornea, Aspecte teoretice şi practice privind înlocuirea sancţiunii închisorii contravenţionale cu sancţiunea obligării contravenientului la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii, în Juridica nr. 6/2000, p. 215-216.

Gheorghe Dobrican, Contravenţii la normele sanitar-veterinare. Amendă aplicată persoanelor juridice. Soluţionarea plângerii. Competenţă (notă), în Dreptul nr. 3/1990, p. 52-54.

Wilhelm Demeter, Implicaţiile legislaţiei contravenţionale elaborate după decembrie 1989 asupra procedurii constatării şi sancţionării contravenţiilor aflate în concurs, în Dreptul nr. 8/1993, p. 48-50.

Ion Dumitru, Discuţii în legătură cu unele contravenţii prevăzute în Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervaţiei Biosferei Delta Dunării, în Dreptul nr. 2/1995, p. 54-57.

Ion Gabriel Enache, Excepţia de neconvenţionalitate în jurisprudenţa recentă de drept contravenţional, în Curierul Judiciar nr. 8/2018, p. 460-463.

Gabriela Cristina Frenţiu, Există un raport comitent – prepus în cazul executării sancţiunii contravenţionale în temeiul Legii nr. 82/1999? Dreptul nr. 1/2002, p. 161-162.

Liviu Giurgiu, Cristian Giuseppe Zaharia, Unele aspecte teoretice şi practice privitoare la fapte contravenţionale care aduc atingere normelor de convieţuire socială, ordinii şi liniştii publice, în Revista de Drept Public nr. 1/2010, p. 35-50.

Dan Răzvan Grigorescu, Rolul mijloacelor tehnice în constatarea contravenţiilor, Revista de Drept Public nr. 1/2017, p. 123-128.

I. *Onisie Haneş*, II. *Danusia Puşcaşu*, Probleme ivite în practica judiciară în legătură cu aplicarea dispoziţiilor Legii nr. 82/1999 privind înlocuirea închisorii contravenţionale cu sancţiunea obligării contravenientului la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii, în Dreptul nr. 7/2000, p. 115-127.

Viorel Maftei, Sancţionarea unei contravenţii la normele privind transportul pe cale ferată, în Dreptul nr. 5/1995, p. 38-39.

Sanda Mărgineanu, Executarea sancţiunii închisorii contravenţionale sau a prestării unei munci în folosul comunităţii de către contravenientul aflat în executarea unei pedepse privative de libertate, în Dreptul nr. 2/2001, p. 152-159.

Mădălina-Elena Mihăilescu, Autorităţi care constată şi aplică sancţiuni contravenţionale în diverse domenii de activitate, în A.U.B., Seria Drept, partea II/2010, p. 103-119.

Mădălina-Elena Mihăilescu, Despre individualizarea sancţiunilor contravenţionale, în Revista de Drept Public nr. 1/2010, p. 105-114.

Ancuţa Mitrache, Opinii în legătură cu interpretarea dispoziţiilor articolului 33 din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001. Căile de atac în materie contravenţională, în Dreptul nr. 7/2003, p. 171-174.

Vasile Moş, Consideraţii referitoare la cauzele de nulitate a procesului-verbal de contravenţie, în Dreptul nr. 5/2000, p. 98-101.

Costel Niculeanu, Există sau nu un raport comitent – prepus în cazul executării sancţiunii contravenţionale în temeiul Legii nr. 82/1999?, în Dreptul nr. 10/2002, p. 162-165.

Alexandru Paicu, Unele probleme privind aplicarea Legii nr. 61/1991 pentru sancţionarea faptelor de încălcare a unor norme de convieţuire socială, a ordinii şi liniştii publice, în Dreptul nr. 4/1994, p. 54-60.

Alecu Petrea, Semnificaţia şi consecinţele plăţii pe loc a amenzii contravenţionale, în Dreptul nr. 10/1999, p. 99-106.

Alecu Petrea, Contravenţiile fiscale. Competenţa de soluţionare în lumina noilor reglementări, în Dreptul nr. 10/1998, p. 109-112.

I. *Alecu Petrea;* II. *Vasile Pătulea*, Contravenţie. Sancţiune contravenţională aplicată de organul de control financiar. Contestaţie. Competenţă de soluţionare, în Dreptul nr. 9/1995, p. 79-82.

Vasile Pătulea, Reflecţii în legătură cu regimul juridic al căilor de atac în materia contravenţiilor, în Dreptul nr. 4/1996, p. 66-67.

Vasile Pătulea, O problemă procedurală în legătură cu punerea în executare a amenzii contravenţionale, în Dreptul nr. 3/1996, p. 62-63.

Liviu Narcis Pîrvu, Unele probleme privind aplicarea sancţiunilor contravenţionale de către instanţele judecătoreşti, în Dreptul nr. 5-6/1993, p. 92.

Diana-Persida Popa, Cristin-Nicolae Popa, Instanţa competentă să judece contestaţia la executare formulată împotriva hotărârii irevocabile prin care s-a aplicat sancţiunea închisorii contravenţionale, în Dreptul nr. 5/2003, p. 158-162.

Eugen Popa, Lipsa de relevanţă a absenţei menţiunilor referitoare la data şi ora săvârşirii contravenţiilor reglementate de Legea nr. 50/1991, în Dreptul nr. 2/1994, p. 81-83.

Corneliu-Liviu Popescu, Drept contravenţional. Procedura contravenţională judiciară. Natura „penală" în sens european autonom. Prezumţia de nevinovăţie. Dreptul la un proces echitabil. Neconvenţionalitate, în Curierul Judiciar nr. 10/2007, p. 8-16.

Corneliu-Liviu Popescu, Instanţa competentă să soluţioneze recursul declarat împotriva sentinţei prin care s-a aplicat sancţiunea închisorii contravenţionale, potrivit Ordonanţei Guvernului nr. 55/2002, în Dreptul nr. 12/2002, p. 3-11.

Corneliu-Liviu Popescu, Posibilitatea plăţii a jumătate din minimul special al amenzii contravenţionale în termen de 48 de ore, în cazul actelor normative anterioare Ordonanţei Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, în Dreptul nr. 3/2002, p. 3-9.

Corneliu-Liviu Popescu, Caducitatea parţială a deciziei nr. 1 din 6 martie 1995 a Curţii Supreme de Justiţie, secţiile unite, în Dreptul nr. 1/1998, p. 39-41.

Corneliu-Liviu Popescu, Recidiva contravenţională, în Dreptul nr. 3/1997, p. 58-62.

Corneliu-Liviu Popescu, Aspecte procedurale noi privind plângerea împotriva actelor de aplicare a sancţiunilor contravenţionale prevăzute de legea cadru, în Dreptul nr. 1/1995, p. 74-75.

Cătălin Radu, Un caz de nulitate virtuală a proceselor-verbale de constatare a contravenţiilor, în Dreptul nr. 1/2000, p. 128-130.

Ioan Santai, Adriana Iluţ, Unele principii privind regimul juridic al sancţiunilor contravenţionale cu închisoare şi al prestării de activităţi în folosul comunităţii, în Dreptul nr. 6/2003, p. 182-191.

Camelia Stoica, Aspecte critice în legătură cu procedura de soluţionare a plângerilor contravenţionale astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea proceselor, în Dreptul nr. 12/2012, p. 216-224.

Florin Stănică, Argumente în susţinerea prezumţiei de nevinovăţie în materie contravenţională, în Dreptul nr. 2/2011, p. 184-190.

Stelu Şerban, Competenţa de rezolvare a plângerii contra procesului-verbal de constatare a contravenţiei în materia normelor sanitar-veterinare, în Dreptul nr. 1/1991, p. 25-28.

Liviu Ungur, Stabilirea şi executarea despăgubirilor civile ca urmare a săvârşirii unor contravenţii, în Dreptul nr. 8/1999, p. 77-80.

Mircea Ursuţa, Decontravenţionalizarea şi aplicarea legii contravenţionale mai favorabile. Aspecte teoretice şi practice, în Dreptul nr. 8/2020, p. 98-113.

Mircea Ursuţa, Particularităţile procesului-verbal contravenţional rutier, în Dreptul nr. 11/2013, p. 204-217.

Mircea Ursuța, Noul regim contravențional în contextul intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă și a Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, în Dreptul nr. 3/2013, p. 167-184.

Mircea Ursuța, Considerații cu privire la aplicarea și executarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității în condițiile legislative actuale, în Curierul Judiciar nr. 9/2010, p. 515-519.

Mircea Ursuța, Jurisprudență comentată: Excepția de neconstituționalitate. Condiționarea aplicării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității de acordul contravenientului, CC, Decizia nr. 1354/10.12.2008, în Curierul Judiciar nr. 6/2010, p. 332-334.

Mircea Ursuța, Procedura contravențională română poate fi considerată ca aparținând noțiunii de „materie penală" din perspectiva Curții Europene a Drepturilor Omului, în Curierul Judiciar nr. 2/2008, p. 77-82.

Marius Vasile, Reflecții asupra executării sancțiunilor contravenționale complementare prevăzute de Legea nr. 50/1991 republicată, în Revista de Drept Public nr. 4/2006, p. 106-108.

Gheorghe Vidican, Reflecții pe marginea noilor reglementări privind regimul juridic al sancțiunilor prestării unei activități în folosul comunității și închisorii contravenționale, în Dreptul nr. 3/2003.

II. Studii, articole (prelegerea XXVIII)

Aurelia Cotuțiu, Considerații referitoare la răspunderea statului pentru erori judiciare penale, în Dreptul nr. 1/2003, p. 69-73.

Simona Cristea, Răspunderea autorităților publice pentru prejudiciul cauzat de un act normativ ilicit, în dreptul român. Analiza condițiilor răspunderii. Rolul legăturii de cauzalitate, în A.U.B., Seria Drept, partea I-II/2008, p. 97-102.

Laura Ivanovici, Cristi Danileț, Răspunderea judecătorilor și procurorilor, în Curierul Judiciar nr. 1/2006, p. 70-81.

Ileana Petre, Considerații în legătură cu răspunderea patrimonială a statului și a judecătorilor și procurorilor pentru erori judiciare, în lumina dispozițiilor constituționale și legale, în Dreptul nr. 9/2005, p. 97-106.

Vasile Pătulea, Dreptul de regres al statului român obligat la plata unor reparații pecuniare stabilite prin hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, în Dreptul nr. 4/2002, p. 89-95.

Vasile Pătulea, Răspunderea patrimonială a statului pentru pagubele rezultate ca urmare a aplicării legilor, în Dreptul nr. 7/2000, p. 19-23.

Vasile Pătulea, Răspunderea autorităților publice pentru vătămările produse cetățenilor prin actele lor, în Dreptul nr. 4/1997, p. 19-21.

Corneliu-Liviu Popescu, Regresul statului împotriva persoanelor vinovate de obligarea sa la plata satisfacției echitabile prin hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, în Dreptul nr. 9/2002, p. 40-63.

Liviu Pop, Unele aspecte în legătură cu răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale, în Dreptul nr. 9/1994, p. 30-36.

Oliviu Puie, Răspunderea autorităţilor publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, în Dreptul nr. 2/2007, p. 92-112.

Ion Stoica, Răspunderea magistraţilor pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare săvârşite în procesele penale, în Dreptul nr. 2/2007, p. 163-167.

Irina Suătean, Competenţa în materia răspunderii patrimoniale a administraţiei publice pentru acte administrative unilaterale nelegale – acţiunea în despăgubiri formulată pe cale separată, în Revista de Drept Public nr. 2/2017, p. 161-183.

Ovidiu Toader, Reflecţii privind natura juridică a răspunderii administrativ-patrimoniale pentru daunele săvârşite prin actul de putere publică, în Dreptul nr. 2/2020, p. 93-114.

Alin Trăilescu, Unele aspecte specifice ale acţiunii în despăgubiri pentru pagubele cauzate prin actele administrative de autoritate nelegale, în Dreptul nr. 1/2014, p. 123-142.

Alin Trăilescu, Unele aspecte controversate privind răspunderea patrimonială civilă a funcţionarilor publici care au contribuit la elaborarea şi emiterea actelor administrative de autoritate nelegale, în Dreptul nr. 9/2013, p. 144-162.

Alin Trăilescu, Unele consideraţii în legătură cu răspunderea patrimonială civilă a persoanelor juridice de drept public pentru fapta proprie de a emite acte administrative vătămătoare, în Dreptul nr. 7/2013, p. 132-152.

Alin Trăilescu, Fapta ilicită – condiţie a răspunderii administrative patrimoniale reglementate de Legea nr. 554/2004, în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 64-72.

Doctrină românească postbelică

I. Tratate, cursuri, monografii

Ioan Albu, Victor Ursa, Răspunderea civilă pentru daune morale, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1979.

Mircea Anghene, Elemente de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 16 şi urm.

Romulus Ionescu, Drept administrativ, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 296-306, p. 306-320.

Mircea Costin, Răspunderea juridică în dreptul R.S.R., Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1974.

Vintilă Dongoroz şi alţii, Înlocuirea răspunderii penale pentru unele infracţiuni cu răspunderea administrativă sau disciplinară, Ed. Academiei, Bucureşti, 1975.

Mihai Eliescu, Răspunderea civilă delictuală, Ed. Academiei, Bucureşti, 1972.

Laurenţiu Groza, Gheorghe Părăuşanu, Reglementarea sancţionării contravenţiilor, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1973.

Ilie Iovănaş, Dreptul administrativ şi elemente ale ştiinţei administraţiei, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, p. 328-335.

Antonie Iorgovan, Ion Moraru, Dorel Mustăţea, Legalitatea actelor administrative, Ed. Politică, Bucureşti, 1985, p. 135-140, p. 141-167.

Iulian Poenaru, Perfecţionarea legislaţiei în domeniul contravenţiilor, în „Legislaţia şi perfecţionarea relaţiilor sociale", Ed. Academiei, Bucureşti, 1976.

V.Gh. Tarhon, Răspunderea patrimonială a organelor administraţiei de stat şi controlul jurisdicţional indirect al legalităţii actelor administrative, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1967, p. 20-46, 67-90.

II. Studii, articole (prelegerea XXII)

Mircea Anghene, Trăsăturile juridice ale sancţiunilor administrative, în Revista Română de Drept nr. 5/1979, p. 9-14.

I. *Vasile Gherghescu, Valentina Gilescu,* II. *Gheorghe Mohanu*, Aplicarea sancţiunii disciplinare pe baza cercetărilor prealabile efectuate de organe din afara unităţii, în Revista Română de Drept nr. 3/1980, p. 25-35.

Gabriela Ioan, Opinii în legătură cu necesitatea corelării sancţiunilor disciplinare cu sancţiunile din viitoarea legislaţie contravenţională, în Revista Română de Drept nr. 12/1978, p. 38-41.

Ilie Iovănaş, Consideraţii teoretice cu privire la natura răspunderii administrative, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Cluj, 1968, p. 28-33.

II. Studii, articole (prelegerea XXIII)

Dumitru Ifrim, Unele sugestii de îmbunătăţire a regimului contravenţiilor, în Revista Română de Drept nr. 11/1978, p. 34-40.

Antonie Iorgovan, Unele propuneri în legătură cu viitoarea reglementare în materia contravenţiilor, în Revista Română de Drept nr. 10/1978, p. 27-34.

Antonie Iorgovan, Consideraţii cu privire la răspunderea pentru contravenţii în reglementarea viitorului Cod al contravenţiilor, în A.U.B., Seria Drept, 1977, p. 35-42.

Ionel Kirmaier, Mihail-Alexandru Cămărăscu, Propuneri pentru o viitoare reglementare a contravenţiilor, în Revista Română de Drept nr. 8/1979, p. 23-26.

Iulian Poenaru, Spre un cod al contravenţiilor, Revista română de drept, nr. 7/1976, p. 7-8.

Vasile Sopon, Unele propuneri în legătură cu viitoarea reglementare a stabilirii şi sancţionării contravenţiilor, în Revista Română de Drept nr. 10/1978, p. 10-13.

II. Studii, articole (prelegerea XXIV)

Romulus Ionescu, Valentina Gilescu, Consideraţii asupra noţiunii de contravenţie, în A.U.B., Seria Drept, 1960, p. 67-83.

Ioan Vida, Propuneri în legătură cu competenţa organelor de stat de a emite acte cu caracter normativ de stabilire şi de sancţionare a contravenţiilor, în Revista Română de Drept nr. 5/1978, p. 10-12.

II. Studii, articole (prelegerea XXVI)

Emil Bolbose, Stabilirea sancţiunii contravenţionale în cazul succesiunii legilor, în Revista Română de Drept nr. 9/1973, p. 61-63.

Gheorghe Brînduşea, Despre termenele de prescripţie prevăzute în art. 13 şi 14 din Legea nr. 32/1968, în Revista Română de Drept nr. 2/1984, p. 43-46.

Ion Dobrinescu, Prescripţia în materii de contravenţii săvârşite prin efectuarea unor lucrări de construcţie fără autorizaţie, în Justiţia Nouă nr. 6/1966, p. 73-76.

Mihail Frunză, Noul regim al contravenţiilor, în Revista Română de Drept nr. 2/1969, p. 23-39.

Radu Gherghinescu, Reguli de bază ale elaborării şi aplicării reglementărilor privind stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor, în Revista Română de Drept nr. 8/1973, p. 67-73.

Vasile Gionea, Regimul stabilirii, sancţionării şi prescrierii contravenţiilor cu privire specială în construcţii, în Revista Română de Drept nr. 6/1969, p. 40-48.

Antonie Iorgovan, Persoana juridică ca subiect activ al contravenţiei, în A.U.B., Seria Drept, 1980, p. 71-78.

Ilie Iovănaş, Subiecţii răspunderii contravenţionale pentru încălcarea regimului de pază a frontierei şi a celui vamal, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai nr. 2/1987, p. 21-29.

Ilie Iovănaş, Unele probleme ale sancţionării contravenţiilor, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, 1974, p. 123-133.

Ilie Iovănaş, Răspunderea administrativă limitată a minorului, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, 1972, p. 101-107.

I. *Vasile Timofte,* II. *Iulian Poenaru*, Unele consideraţii în legătură cu prescripţia executării sancţiunilor contravenţionale aplicate de instanţa de judecată în temeiul Decretului nr. 153/1970, în Revista Română de Drept nr. 8/1988, p. 23-29.

II. Studii, articole (prelegerea XXVII)

Mircea Anghene, Actele administrative cu caracter jurisdicţional şi căile pe care pot fi atacate, în Justiţia Nouă nr. 1/1962, p. 3-19.

Ioan Condor, Probleme procedurale în legătură cu noua reglementare privind stabilirea şi sancţionarea unor contravenţii (I), în Revista Română de Drept nr. 9/1970, p. 109-111.

Ilie Iovănaş, Câteva consideraţii privind executarea silită a sancţiunilor administrative, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, 1975, p. 39-47.

Teofil Pop, Probleme procedurale în legătură cu noua reglementare privind stabilirea şi sancţionarea unor contravenţii, în Revista Română de Drept nr. 3/1970, p. 110-119.

Teofil Pop, Probleme procedurale în legătură cu noua reglementare privind stabilirea şi sancţionarea unor contravenţii (II), în Revista Română de Drept nr. 9/1970, p. 112-120.

Mircea Străoanu, Procedura administrativă în materie de contravenţii organizată prin Legea nr. 32/1968, în Studii şi Cercetări Juridice nr. 3/1969, p. 441-454.

Ion C. Vurdea, Aspecte procesuale în aplicarea dispoziţiilor Decretului nr. 153/1970, în Revista Română de Drept nr. 6/1973, p. 48-55.

II. Studii, articole (prelegerea XXVIII)

Tudor Drăganu, Natura răspunderii patrimoniale a organelor administraţiei de stat, potrivit Legii nr. 1/1967, în Revista Română de Drept nr. 7/1973, p. 48-58.

Mircea Lepădătescu, Natura juridică a răspunderii patrimoniale a organelor administraţiei de stat pentru pagubele pricinuite prin actele lor ilegale, în A.U.B., Seria Ştiinţe sociale, Ştiinţe juridice, 1968, p. 9-14.

Ioan Leş, Examen comparativ asupra răspunderii patrimoniale a statului şi a magistraţilor pentru erorile judiciare, în Dreptul nr. 4/2016, p. 72-98.

Ioan Muraru, Corelaţia dintre dispoziţiile legii fundamentale şi legile ordinare privind răspunderea organelor de stat în respectarea drepturilor cetăţeneşti, în Revista Română de Drept nr. 9/1985, p. 3-10.

V.Gh. Tarhon, Culpa-element necesar al răspunderii patrimoniale a organelor administraţiei de stat, conform Legii nr. 1/1967, în Revista Română de Drept nr. 12/1968, p. 73-82.

Doctrină românească interbelică

I. Tratate, cursuri, monografii

Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ. Principii generale, vol. I, ed. a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 258-288 (responsabilitatea puterii publice).

Constantin Rarincescu, Contenciosul administrativ român, ed. a II-a, Ed. „Universală Alcalay" Co., Bucureşti, 1937, p. 83-86, 179-182.

Erast Diti Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 622-659 (responsabilitatea statului pentru daune).

Anibal Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", S.A. Bucureşti, 1929, p. 435-441.

Marin Văraru, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec&Co, Societate Anonimă, Bucureşti, 1928, p. 125-128 (responsabilitatea persoanei morale).

Anibal Teodorescu, Teoria răspunderii administraţiei publice pentru daune, Bucureşti, 1942.

II. Studii, articole

I. Ionesco Dolj, Le jugement des contraventions. Des instances judiciaires ou administratives?, în Mélanges Negulesco, 1935, p. 837-851.

Paul Negulescu, La responsabilité de la puissance publique, în Revista de Drept Public 1935, p. 233 şi urm.

I. Perieţeanu, Dreptul de opţiune al celor vătămaţi printr-un act administrativ de autoritate-între acţiunea în daune organizată prin legea pentru contenciosul administrativ şi acţiunea în despăgubiri conform dreptului comun, în Curierul Judiciar 1933.

Anibal Teodorescu, Le fondement juridique de la responsabilité dans le droit administratif, Mélanges Negulesco, 1935, p. 751-769.

B.C.U. „M.EMINESCU" IAŞI
ŞTIINŢE ECONOMICE

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În **ediția a 5-a** a celui de-al doilea volum au fost restructurate reperele bibliografice, grupate la sfârșitul celor patru instituții fundamentale analizate: *actul administrativ*, *contenciosul administrativ*, *domeniul public* și *răspunderea administrativă*. Conținutul ediției anterioare a fost supus unui proces de sinteză, fiind înlăturate informații mai puțin relevante, iar la unele titluri și subtitluri au intervenit adaptări necesare. Teoria actelor exceptate de la controlul în contencios administrativ a fost restrânsă într-o singură prelegere. Corelativ, procedura contenciosului administrativ se regăsește acum în cuprinsul a două prelegeri distincte.

Teoria actului administrativ nu a suferit modificări esențiale, aflându-ne încă în așteptarea Codului de procedură administrativă, iar analiza instituției contenciosului administrativ a fost adaptată modificărilor legislative aduse de Legea nr. 212/2018, cele două instituții aflându-se într-o permanentă simbioză.

Și instituția domeniului public a suferit mutații legislative. Codul administrativ a completat dispozițiile Codului civil deja analizate, dar a introdus și noi prevederi, precum cele referitoare la exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau unităților administrativ-teritoriale.

Răspunderea administrativă este analizată din perspectiva noului temei legislativ, Partea a VII-a a Codului administrativ. Prevederile acestuia își pun amprenta atât asupra răspunderii administrativ-disciplinare, cât și asupra răspunderii administrativ-patrimoniale. Răspunderea administrativ-contravențională este analizată în raport cu modificările aduse prin Legea nr. 203/2018 privind măsuri de eficientizare a achitării amenzilor contravenționale, Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

Preț 79,90 lei
ISBN 978-606-18-0993-6
ISBN 978-606-18-1045-1
9 786061 810451
www.beckshop.ro

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY